



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

IARA MIRANDA ALBUQUERQUE

**Referenciais Cognitivos da Ação Pública do Fundo Constitucional
de Financiamento do Centro-Oeste**

Brasília – DF
2018

IARA MIRANDA ALBUQUERQUE

**Referenciais Cognitivos da Ação Pública do Fundo Constitucional
de Financiamento do Centro-Oeste**

Monografia apresentada ao Departamento de
Gestão de Políticas Públicas como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharela em
Gestão de Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Fernanda Natasha
Bravo Cruz

Brasília – DF
2018

Ar ALBUQUERQUE, IARA MIRANDA
 Referenciais Cognitivos da Ação Pública do Fundo
 Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste / IARA
 MIRANDA ALBUQUERQUE; orientador Fernanda Natasha Bravo
 Cruz. -- Brasília, 2018.
 90 p.

 Monografia (Graduação - Gestão de Políticas Públicas) --
 Universidade de Brasília, 2018.

 1. Matrizes Cognitivas. 2. Ação Pública. 3.
 Desenvolvimento. 4. Desenvolvimento Regional. 5. FCO. I.
 Cruz, Fernanda Natasha Bravo, orient. II. Título.

IARA MIRANDA ALBUQUERQUE

**Referenciais Cognitivos da Ação Pública do Fundo Constitucional
de Financiamento do Centro-Oeste**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão
do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília da aluna

Iara Miranda Albuquerque

Doutora, Fernanda Natasha Bravo Cruz
Professora-Orientadora

Doutora, Magda de Lima Lúcio,
Professora-Examinadora 1

Mestra, Janaina Lopes Pereira Peres,
Professora-Examinadora 2

Brasília, 26 de junho de 2018

Às visionárias, às moças fora-de-seu-tempo e mulheres desalinhadas da norma culta, formal e, ou, social; meu singelo apreço e aporte a todas as conquistas compartilhadas, múltiplas, semeadas. Agradecida pelas inspirações, visões de mundo e outros universos afáveis.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à UnB por admitir florescências. Por acomodar minhas inquietações por todo o lugar e, como segundo lar, ter me permitido conversar com as paredes, chão e céu e ser ouvida. Nesses anos corridos de formação, que a quantificação do tempo não pode representar nem fazer entender, maturei meu conceito de mim mesma nas visões de mundo que pude compreender, por contraste ou empatia, na UnB. Imensamente grata pela oportunidade.

Agradeço a Deus(a) pelo acolhimento nas noites delicadas e pelo ânimo constante de buscar e ofertar mais, por todo o senso de partilha, propósito e confiança.

Grata aos meus pais Nanda e Estevão pelo amor incondicional, às minhas irmãs Lidia e Suellen por suas afetuosas presenças e por poder partilhar esta felicidade com vocês, família.

Sou grata à querida vó Raimunda e ao grande avô Guaracy pelo incentivo contínuo aos estudos, pelas orações cuidadosas, por serem meus exemplos vivos de determinação e êxito. À minha avó Antônia Lúcia minha gratidão pela inspiração à empatia e entendimento humano.

Agradeço à professora Magda de Lima Lúcio pelas reflexões iniciais na ampla temática do desenvolvimento e pelas aulas dinâmicas de tantos insights e conexões. Agradeço à professora Suylan Midlej pelos tinos de método, disciplina e obstinação, sem os quais este trabalho não teria se efetivado. Agradeço ao professor Franco de Matos por partilhar perspectivas econômicas de nossa realidade complexa à sua maneira tangível e gentil.

Agradeço à professora Janaína por experienciar a possibilidade do ensino acadêmico instigante e participativo, com espaço-aberto para a criação e valorização das trocas. Agradeço pelo estímulo à inventividade e produção de literatura acadêmica nos moldes do que temos para falar. Obrigada pela imensa parcela de inspiração e ânimo nos passos finais desta graduação.

À estimada professora orientadora, Fernanda Natasha, meus agradecimentos pelo conhecimento de mundo compartilhado, pelos proveitosos diálogos que serviram à expansão da minha curiosidade sobre o objeto de pesquisa e sobre as múltiplas linhas adjacentes que em outras viabilidades poderão ser contempladas. Grata pela motivação ao realizar este estudo, por significar a orientação deste trabalho num prisma orgânico de compreensão e responsabilidade.

Agradeço também aos virtuosos servidores colaboradores deste trabalho. Sou genuinamente agradecida a todos os seres vivos da UnB envolvidos nesta realização, no meu crescimento enquanto pessoa, a todas as trocas, conexões e gentilezas do caminho. Pelo conhecimento e por tudo que levo daqui, muitíssimo obrigada, UnB (Campus Darcy Ribeiro).

RESUMO

O objeto primeiro de investigação deste trabalho são os Referenciais Cognitivos de Ação Pública do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO). Sob as perspectivas da Abordagem Cognitiva e Sociologia da Ação Pública, são desveladas matrizes cognitivas do Fundo que evidenciam sua atuação no desenvolvimento regional, crescimento econômico, inclusão social e produtiva e diminuição das desigualdades inter-regionais e intra-regionais do Centro-Oeste. O período desta análise engloba o ano de 2014 até o ano de 2018, sob três distintos mandatos. **Materiais e métodos:** Foram utilizadas, de forma integrada, a análise estatístico-textual dos discursos das prioridades do FCO pelo *software* Iramuteq, observação participante e entrevistas *in loco* nas instituições governamentais primordiais à deliberação e gestão do Fundo, análise documental das diretrizes do FCO, resoluções, pareceres e suas programações anuais conjuntas à análise dos quantitativos destinados ao financiamento da atividade produtiva do Centro-Oeste. **Resultados:** A partir da triangulação de métodos empreendida, pode-se compreender que o FCO é pautado pelo referencial do desenvolvimento pela “modernização” em suas aplicações regionais de incentivo à indústria e infraestrutura, aos setores da agricultura e agroindústria e aos setores de comércio, serviços, ciência, tecnologia e inovação (C,T&I). Os financiamentos do FCO como rota de Desenvolvimento do Centro-Oeste têm na modernização seu maior referencial; as Matrizes Cognitivas desta Ação Pública são modernizadas e modernizantes no transcorrer de seus dispositivos: desde a deliberação das prioridades do FCO até a execução financeira anual do FCO – e os efetivos impactos na região.

Palavras-chave: Matrizes Cognitivas. Ação Pública. Desenvolvimento. FCO.

ABSTRACT

In this study, the primal objects of investigation are the Cognitive References of Public Action of a Brazilian regional development fund called Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), guided by economic growth, social and productive including and reduction of the inequalities between Brazilian regions and within the region. Anchored in the perspectives of the Cognitive Approach and Sociology of Public Action, this study unveils the Cognitive Matrix of this fund, which evidences its actuation at the development of Centro-Oeste region. This analysis comprises the period of 2014 to 2018, when three distinct government mandates had happened on Brazil. Intending an integrated form of analysis, this study had used the *software* Iramuteq to generate statistical and textual analysis of the discourses derived from the priorities voted on each year of the execution of this public action, documentary analysis over different legislation of FCO, interviews and observation *in loco* at governmental institutions substantial to deliberate and manage its recourses and an analysis over the financial recourses intended for the productive activity of the region. The methods in triangulation used had brought the comprehension that the major reference of public action of FCO is “modernization”, so that regional financial recourses stimulate the industry and infrastructure, the sectors of agriculture and agroindustry and the sectors of commerce, services, science, technology and innovation under concepts of modernization; these Cognitive Matrices of Modernization acts through this public action as a whole, including the regional impacts.

Keywords: Cognitive Matrix. Public Action. Development. FCO.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADA - Agência de Desenvolvimento da Amazônia

Adene - Agência de Desenvolvimento do Nordeste

AFC – Análise Fatorial de Correspondência

ALCESTE - *Analyse Lexicale par Contexte d'un Ensemble de Segment de Texte*

BB – Banco do Brasil S.A.

C,T&I - ciência, tecnologia e inovação

Condel/Sudeco – Conselho Deliberativo do Desenvolvimento do Centro-Oeste

DF – Distrito Federal

EI - Empreendedores Individuais

EUA – Estados Unidos da América

FCO – Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste

FNE – Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste

FNO – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte

GO – Goiás

ICT – política industrial, comercial e tecnológica

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Iramuteq - *Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*

JK - Juscelino Kubitschek

MGE – Médias e Grandes Empresas

MI – Ministério da Integração Nacional

MP - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

MPE – Micro, Pequenas e Pequeno-Médias Empresas

MS – Mato Grosso do Sul

MT – Mato Grosso

PIB - produto interno bruto

PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PRDCO - Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste

Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

SEI - Sistema Eletrônico de Informações

Sudam - Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

Sudeco – Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste

Sudene - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SDR - Secretaria de Desenvolvimento Regional

SFRI - Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais

TCU – Tribunal de Contas da União

UF – Unidade Federativa

UnB – Universidade de Brasília

SUMÁRIO

SUMÁRIO	7
1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	15
1.1 Abordagem Cognitiva e Referenciais da Ação Pública	15
1.2 Instrumentos de Ação Pública	21
1.3 Nexos Conceituais em Desenvolvimento	25
1.3.1 Conceitos modernos: desenvolvimento, subdesenvolvimento	26
1.3.2 Modelos de desenvolvimento do mundo ocidental	30
1.3.3 Participação do poder público no desenvolvimento regional brasileiro	33
2 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA.....	39
2.1 Descrição Geral da Pesquisa	40
2.2 Fontes Primordiais da Pesquisa	42
2.3 Instrumentos de Pesquisa e de Análise de Dados	44
3 MATRIZES COGNITIVAS DO FCO NA ATUAÇÃO REGIONAL.....	48
3.1 Palavras-chave da atuação do FCO na atividade produtiva regional	49
3.2 A confluência da aplicação dos recursos do FCO de 2014 a 2018	55
3.3 O referencial global de ação pública do FCO	62
3.4 Os referenciais setoriais do FCO.....	65
3.5 Considerações parciais desses resultados.....	69
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	75
REFERÊNCIAS	79
APÊNDICES	84
Apêndice A – Roteiro de entrevista semi-estruturada	84
Apêndice B – Corpus textual utilizado para as análises FCO 2014-2018	85
ANEXOS	90
Anexo A – Circunscrição dos Fundos Constitucionais de Financiamento	90

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa parte de uma interrogação genuinamente curiosa sobre a existência do Estado contemporâneo imerso na organicidade humana inteiramente complexa, num todo integrado, em total desarranjo. Experienciamos um senso de modernidade, e modernização, conjuntos à ideia de que há uma evolução linear, ou quantitativa, a perseguir, cercos para onde um Estado e suas formas de vida deveriam migrar; isso instiga o pensar dos referenciais sob os quais estamos, esses que norteiam a ação pública pelo desenvolvimento.

Ao planejar, gerir, bem-instrumentalizar, podemos ainda aspirar a um desenvolvimento genuinamente compartilhado, humano, em suas diversas formas de organização? São digressões acadêmicas em Estado, Políticas Públicas, Gestão e Sociedade, substancialmente existenciais, objeto de curiosidade maior neste estudo.

O caráter polissêmico do termo “política” cobre, concomitantemente, a esfera da política (*polity*), a atividade política (*politics*) e a ação pública (*policies*). O estudo das políticas públicas é o estudo da ação pública, do processo pelo qual são elaborados e implementados os programas de ação pública, em torno de objetivos explícitos. Quando proposto além da perspectiva focada em instituições, visa o entendimento dos dispositivos político-administrativos que são coordenados em torno dos objetivos de uma ação pública. O sentido explícito de uma política é definido pelos objetivos elencados pelos tomadores de decisão; o sentido latente é revelado progressivamente, na implementação (MULLER; SUREL. 2002).

Para Lascoumes e Le Galès (2012), a expressão “políticas públicas” cada vez mais concede espaço ao termo “ação pública”, no sentido de que este último compreende mais que a esfera da intervenção do Estado; inclui espectros mais amplos dos atores imbricados, a formação de redes, organismos de natureza exógena às instituições estatais, bem como fatores instrumentais e cognitivos que também constituem a dinâmica da ação, ou política pública. A ação pública não existe, por si só, sem seus atores; tampouco sem seus instrumentos e dispositivos próprios.

Um instrumento de ação pública, tipicamente, a) abarca mais que a intervenção dos atores governamentais, dando espaço a atores não governamentais, privados, individuais ou coletivos; b) compreende formas de interação próprias das dinâmicas multiatoriais; c) porta representações, sentidos, visões de mundo e normativos que guiam a ação pública. (LASCOUMES; LE GALÈS. 2012).

O fundamento inicial deste estudo é a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que propõe diminuições das desigualdades regionais entre as regiões Norte, Nordeste

e Centro-Oeste, e das desigualdades frente às demais regiões, economicamente mais dinâmicas. A PNDR é proposta pelo Ministério da Integração Nacional (MI). A Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) propõe o Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRDCO), conjunto à PNDR do MI, embora não a proponha num nível de planejamento estatal (BRASIL, Sudeco, 2017c).

Assim, no contexto deste estudo, tanto o PRDCO como a PNDR devem seguir as disposições dos Planos Plurianuais de 2012-2015 e de 2016-2019, em uma interação multinível entre os atores do Governo Federal, atores regionais estratégicos do desenvolvimento do Centro-Oeste e atores dos estados e sociedade civil, elencados de modo simplificado.

Ante o exposto, a partir das interações entre PNDR e PRDCO pelo desenvolvimento regional, o objeto deste estudo é o principal instrumento de financiamento da PNDR, no Centro-Oeste: o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO). O FCO é um instrumento de ação pública, instituído em 1989 por meio da Lei n.º 7.827. O FCO surgiu no contexto de redemocratização, em ressaltadas desigualdades regionais e problemáticas fiscais no país. Posteriormente, as desigualdades foram elencadas como intra-regionais e inter-regionais, instaurando-se a PNDR para saná-las por meio do Decreto n.º 6.047 (BRASIL, 2007).

O FCO é administrado de modo compartilhado entre atores estatais de naturezas distintas, quais sejam: pelo MI, incluindo a Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais (SFRI); pela Sudeco; pela instituição financeira Banco do Brasil S.A. (BB) e pelo Conselho Deliberativo do Centro-Oeste (Condel/Sudeco). Os entes gestores do FCO se reúnem aos demais atores da região para deliberação sob a forma do Condel/Sudeco, maior instância de nível decisório do FCO, com atribuições estabelecidas em decretos e leis específicas. Logo, a formulação da ação do FCO é composta por múltiplos atores, estatais e não estatais.

O desenvolvimento regional é o setor específico de atuação do FCO, instrumento inter-setorial em si mesmo, sob o emblema da integração intra-regional e inter-regional pelo desenvolvimento nacional, tipicamente qualificados por índices de produto interno bruto (PIB). Além dos recursos intermediados pelo BB para a execução do FCO, parte dos recursos previstos é repassada a outras instituições financeiras para os financiamentos na região, facilitando a capilaridade da ação pública. São incentivadas pelo FCO as atividades produtivas de quatro Unidades Federativas (UF): Mato Grosso (MT), Mato Grosso do Sul (MS), Goiás (GO) e Distrito Federal (DF).

O objeto desta monografia é investigar o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) sob as óticas da Abordagem Cognitiva das Políticas Públicas e da Sociologia da Ação Pública, a partir da pergunta norteadora:

“De que modo os referenciais cognitivos de ação pública do FCO orientam as suas diretrizes e prioridades na realização do desenvolvimento da região Centro-Oeste?”

Objetivo geral:

- Elucidar a atuação do FCO como instrumento de incentivo ao crescimento produtivo, desenvolvimento regional e redução das desigualdades a partir de seus referenciais de ação pública.

Objetivos específicos:

- Caracterizar o FCO enquanto meta-instrumento de ação pública;
- Cotejar a coerência existente entre as previsões orçamentárias do FCO e suas prioridades e diretrizes, no período de 2014 a 2018;
- Identificar os referenciais de ação pública do FCO a partir da análise das prioridades aprovadas pelo Condrel/Sudeco entre 2014 e 2018.

O FCO está circunscrito nos eixos de incentivo aos setores produtivos, tendo como principais áreas de atuação o crescimento da economia regional, da infraestrutura produtiva e da geração de emprego e renda no Centro-Oeste. Apresenta-se, nesse modelo de atuação, com o propósito de reduzir as desigualdades regionais existentes, buscando também a sustentabilidade ambiental e a inclusão social, conforme redação do Decreto nº 6.047, que instituiu a PNDR:

Art. 2º A redução das desigualdades regionais se norteia pelas seguintes estratégias:

I - estimular e apoiar processos e oportunidades de desenvolvimento regional, em múltiplas escalas; e

II - articular ações que, no seu conjunto, promovam uma melhor distribuição da ação pública e investimentos no Território Nacional, com foco particular nos territórios selecionados e de ação prioritária.

Parágrafo único. **As estratégias da PNDR devem ser convergentes com os objetivos de inclusão social, de produtividade, sustentabilidade ambiental e competitividade econômica** (grifos meus). (BRASIL, 2007)

O FCO tem como beneficiários os grandes produtores rurais, os produtores da agricultura familiar e os tomadores do setor produtivo empresarial, de empreendedores individuais (EI) a médias e grandes empresas (MGE), que operem em atividades industriais, agroindustriais, agropecuárias, de infraestrutura, minerais, comerciais, turísticas ou de serviços da região Centro-Oeste e que objetivam iniciar, ampliar ou modernizar suas atividades ou estruturas, sendo pessoas físicas ou jurídicas (BRASIL, MI, 2017a).

Da gestão compartilhada do FCO, ao MI competem, por sua natureza, a formulação e condução da PNDR, a formulação dos planos regionais de desenvolvimento e seus programas, além do estabelecimento das estratégias para a integração das economias regionais brasileiras (BRASIL, 2017). A Sudeco “tem finalidade de promover o desenvolvimento regional, de forma incluyente e sustentável, e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional”, definindo objetivos e metas econômico-sociais para o desenvolvimento sustentável da região Centro-Oeste (BRASIL, Sudeco, 2016). Em continuidade, o BB executa a política de concessão de crédito e elabora o relatório de gestão. Estes relatórios são apreciados, por fim, pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Extinta em 1990, a Sudeco foi recriada em 2009 pela Lei Complementar nº 129 e instaurada pelo Decreto nº 7.471/2011, revogada pelo Decreto nº 8.277/2014. A redação deste Decreto, Capítulo II, estabelece a estrutura organizacional da Sudeco (BRASIL, 2014):

Art. 3º A Sudeco tem a seguinte estrutura organizacional:

I - órgãos colegiados:

- a) Conselho Deliberativo do Desenvolvimento do Centro-Oeste;
- b) Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno - COARIDE; e
- c) Diretoria Colegiada;

II - órgãos de assistência direta e imediata ao Superintendente da Sudeco:

- a) Gabinete; e
- b) Ouvidoria;

III - órgãos seccionais:

- a) Procuradoria Federal Especializada, vinculada à Procuradoria-Geral Federal;
- a) Procuradoria Federal; (Redação dada pelo Decreto nº 8.890, de 2016) (Vigência)
- b) Auditoria-Geral; e
- c) Diretoria de Administração; e

IV- órgãos específicos singulares:

- a) Diretoria de Planejamento e Avaliação; e
- b) Diretoria de Implementação de Programas e de Gestão de Fundos

O Condel/Sudeco é responsável por “exercer as competências previstas na Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009”, lei que instituiu a Sudeco. O Capítulo II da lei versa sobre as atribuições do Condel/Sudeco (BRASIL, 2009),

Art. 10. São atribuições do Conselho Deliberativo do Desenvolvimento do Centro-Oeste a aprovação dos planos, diretrizes de ação e propostas de políticas públicas que priorizem as iniciativas voltadas para a promoção dos setores relevantes da economia regional e o acompanhamento dos seus trabalhos, diretamente ou mediante comitês temáticos, cuja composição, competência e forma de operação constarão do regimento interno do Conselho.

§ 1º Em relação ao FCO, observadas as orientações gerais fixadas pelo Ministério da Integração Nacional, compete ao Conselho Deliberativo do Desenvolvimento do Centro-Oeste:

- I - estabelecer, anualmente, as diretrizes, as prioridades e o programa de financiamento, em consonância com o Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste;

- II - avaliar, periodicamente, os resultados obtidos com base em relatórios elaborados por sua Secretaria-Executiva;
- III - determinar as medidas de ajuste necessárias ao cumprimento das diretrizes aprovadas.

O parágrafo 2º do mesmo Artigo (BRASIL, 2009), estabelece que cabe ao Condel/Sudeco “observar e executar o disposto na Lei no 7.827, de 27 de setembro de 1989, quanto às atribuições reservadas aos conselhos deliberativos das superintendências regionais de desenvolvimento”. No Condel/Sudeco são deliberadas as programações anuais do FCO, em reuniões periódicas; a Lei nº 129/2009, capítulo II, estabelece os atores das reuniões.

- Art. 8º Integram o Conselho Deliberativo do Desenvolvimento do Centro-Oeste:
- I - os governadores dos Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás e do Distrito Federal;
 - II - os Ministros de Estado da Fazenda, da Integração Nacional e do Planejamento, Orçamento e Gestão;
 - III - representantes dos Municípios de sua área de atuação, escolhidos e indicados na forma a ser definida em resolução do Conselho Deliberativo por proposta da Diretoria Colegiada;
 - IV - representantes da classe empresarial, da classe dos trabalhadores e de organizações não-governamentais, com atuação na Região Centro-Oeste, indicados na forma a ser definida em resolução do Conselho Deliberativo por proposta da Diretoria Colegiada;
 - V - o Superintendente da Sudeco;
 - VI - o Presidente da instituição financeira federal administradora do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO.
- § 1º Terão assento no Conselho Deliberativo, com direito a voto, sempre que a pauta assim o requerer, além dos Ministros mencionados no inciso II do caput deste artigo, os Ministros de Estado das demais áreas de atuação do Poder Executivo, de acordo com o disposto no regimento interno do Colegiado.
- § 2º O Conselho Deliberativo será presidido pelo Ministro de Estado da Integração Nacional, exceto quando estiver presente o Presidente da República, que, nessas ocasiões, presidirá a reunião.

O intento da presente pesquisa é, portanto, identificar de que modo as matrizes cognitivas do FCO, enquanto instrumento de ação pública do desenvolvimento regional, norteiam a realização do crescimento da atividade produtiva e da redução das desigualdades (intra e inter-regionais) no Centro-Oeste. Tomando como ponto de partida a Abordagem Cognitiva e a Sociologia da Ação Pública, neste trabalho, não somente a estrutura institucional, os atores e o público-alvo do FCO foram evidenciados, nem apenas sua estrutura de gestão, planejamento, formulação; foi especificamente evidenciado o discurso que permeia o direcionamento da ação do FCO, na forma de suas prioridades e referenciais de atuação.

No Capítulo 1 consta toda a Fundamentação Teórica relevante para a presente pesquisa, em que foram postos os conceitos-chave para a construção desse caminho de análise.

A análise de conteúdo é detalhada no Capítulo 2, dos Métodos e Técnicas de Pesquisa. A análise de conteúdo da pesquisa abarcou a análise estatístico-textual das programações anuais

do FCO, somando esses resultados à análise dos recursos dotados para os exercícios de 2014 até 2018. Deste modo, foram identificados os referenciais expressos no discurso de formulação do FCO e foram identificados também como seguem os recursos previstos ao longo da implementação da ação pública. A união dessas análises permitiu, portanto, desvelar a ação do FCO enquanto instrumento de incentivo à atividade produtiva do Centro-Oeste, elucidando suas matrizes cognitivas, que apresento no capítulo posterior.

No Capítulo 3, dos resultados analíticos, consta a análise originada da triangulação de métodos deste trabalho, apresentando os referenciais cognitivos de ação pública do FCO desvelados pela análise de conteúdo estatístico-textual e a análise da aplicação dos recursos do FCO entre 2014 e 2018, do modo como se destina frente às prioridades e diretrizes do FCO. A forma de pensar o desenvolvimento regional do Centro-Oeste – as matrizes cognitivas do FCO na atuação regional – traça paralelos sócio-históricos com o desenvolvimento político-econômico das sociedades contemporâneas. As Considerações Finais desta monografia são apresentadas no Capítulo 4.

O trabalho proposto buscou estabelecer nexos entre as representações em desenvolvimento desde níveis mais abrangentes, perpassando o entendimento de desenvolvimento no Brasil e o contexto do desenvolvimento regional. O presente estudo realizou sucinta revisão sócio-histórica do desenvolvimento dos Estados em que foram elucidados os modelos político-econômicos visados para o crescimento das nações, e como as questões sociais passaram a ser inseridas nessas metas maiores de sociedade justa e próspera.

Diante de tal panorama, canalizar este estudo para a região Centro-Oeste brasileira, frente a ampla concentração de renda paralela à precariedade/seletividade no acesso aos serviços públicos, à tecnologia e informação, aos transportes e à própria Justiça, instiga a reflexão das contradições sistêmicas às quais estamos expostos(os) e os instrumentos manifestados para o enfrentamento desta realidade.

Para o presente estudo, as instituições são parte dessa configuração assim como os atores e os instrumentos de ação pública utilizados na condução da nossa sociedade são; as instituições estão sob referenciais cognitivos da ação pública que guiam suas regulações e posicionamentos oficiais, por exemplo, assim como cada ator estatal ou não estatal da ação pública interage com esses instrumentos sob as matrizes cognitivas próprias da ação pública.

A possibilidade de que uma específica abordagem possa guiar os estudos por entre as complexidades dessas configurações não traz a imediata apreensão da realidade como um todo; o desvio da perspectiva *top-down* adiciona múltiplas rotas de análise que somam ao objeto pesquisado mais e mais possibilidades de contato com as realidades da ação pública. Neste

sentido, a este trabalho coube desanuviar parte das matrizes cognitivas de um instrumento de financiamento e de estímulo ao desenvolvimento do Centro-Oeste, o FCO; também de estímulo ao desenvolvimento econômico do Estado brasileiro e ao desenvolvimento necessário enquanto “nação subdesenvolvida”. Analiso, nesse contexto, o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste com o apoio da Sociologia Política, Abordagem Cognitiva e sócio-história.

Tendo em conta as intrincadas problemáticas, ressalto os questionamentos mais essenciais à motivação deste estudo, de ordem das matrizes cognitivas: O desenvolvimento de que se fala na região Centro-Oeste – do crescimento econômico competitivo com sustentabilidade ambiental e inclusão social – é o desenvolvimento que, de fato, se empreende? No que se respalda a ação desse desenvolvimento na região Centro-Oeste? A quem interessa, verdadeiramente, promover o desenvolvimento da forma que se promove no Brasil? Os referenciais cognitivos do desenvolvimento do Centro-Oeste são um emblemático prisma para perguntas maiores.

1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

1.1 Abordagem Cognitiva e Referenciais da Ação Pública

Desde a transição que culminou na modernidade, como resultado de um movimento gradual de expansão das estruturas estatais e suas prerrogativas, o Estado passou a assumir diferentes funções e posicionamentos. À época, sob os ideais iluministas e liberais, estabelecia-se que a intervenção do Estado era devida apenas na administração estatal e funções essenciais, sendo o mercado o responsável por toda a regulação social, de modo simples.

Após o crescimento das indústrias e aparições mais evidentes das problemáticas sociais advindas dos modelos de expansão e comércio adotados, especificamente nos contextos de pós-guerra, o Estado tornou-se legítimo para intervir abertamente na economia e na proteção social, além das leis, suas instituições mais antigas. Ao longo da história, alguns estados-nações compreenderam de forma mais ampla a necessidade de atenção às questões sociais; outros, permaneceram primordialmente focados nos mercados, tratando as desigualdades de modo residual, fortalecendo culturalmente o desprezo e o estigma sobre a miséria.

Desde a formação dos estados-nações e organização de suas leis, pode-se dizer que as políticas públicas correspondem a composições que visam a “regulação social e política dos desafios sociais”, de modo que sua estruturação passa preponderantemente pelo meio jurídico (MULLER; SUREL. 2002; LASCOUMES; LE GALÈS, 2012). As políticas públicas tomam forma entre as intervenções estatais, a exemplo de planos, programas e regulamentações. A política econômica, cambial, política social, política de infraestrutura, política agrícola etc. em meio a suas distintas funções no Estado constituem a sua intervenção e atuação na sociedade.

O estudo das políticas públicas, transcendendo o âmbito jurídico, inicialmente passou a ser entendido especialmente como um ramo da ciência política, enquanto se constituía como área própria de saber; contudo, é notório o caráter multiplamente interacional de suas facetas em diferentes áreas de aplicação. Assim, entre as fronteiras da sociologia e da ciência política surgiram versões diversas de análise em torno das políticas públicas e suas iniciativas.

Primeiramente focadas na dimensão institucional, gradualmente incluíram novos eixos de análise. Ressalta-se que a instituição está entre as categorias fundantes de estruturação da sociedade, pois traz a estabilização das interações entre os indivíduos de um grupo, os indivíduos de uma reprodução, dos usos de valores por esses indivíduos e como interagem a partir disso, das normas comuns, estabilização das sanções acima dos indivíduos e outros usos

dessa estruturação; a instituição propõe tudo isso à vida em sociedade. Há diferentes enfoques para as instituições, na literatura em ciências sociais e políticas, podendo ser vistas em nível macro, meso-sociológico ou micro. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

Em nível macro, instituições são vistas como estruturas sociais determinantes aos comportamentos dos atores individuais e coletivos; são matrizes normativas, e cognitivas, produtoras de mitos e símbolos. São estratégias, convenções, procedimentos, rotinas, crenças, códigos, conhecimentos e culturas que interpretam papéis, sustentam e reproduzem esses papéis, contradizendo outros papéis em exclusão (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

A nível meso-sociológico, enfatizam-se os atores coletivos que vão produzir as instituições, pensar e desenvolver suas estratégias de mudança a partir de um limiar estreito com a representação dessas próprias instituições na ação, e nas organizações. Já as aproximações teóricas micro partem do nível próprio dos indivíduos, com suas crenças e interesses para explicar como se formam e se mantêm as instituições. As instituições seriam “formas frágeis”, elaboradas pelos atores em um sítio de interações repetidas. A tendência é elucidar as escolhas dos indivíduos sob um mesmo sistema de imposições (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 186.).

Algumas abordagens behavioristas consideravam as instituições como um fator de ordem, um fator essencial, como se houvesse um certo tipo de quadro no qual os comportamentos individuais e coletivos estariam a se desenvolver. Este conceito é extensível a ações coletivas, de múltiplos indivíduos nos seus papéis e à ação pública, portanto. A partir de então, o neo-institucionalismo centrou-se no estudo das órgãos político-administrativos, em que as instituições não são meros produtos das lógicas individuais, ou espelho da sociedade; as instituições andam juntas com o jogo atorial, a seleção dos líderes e a distribuição dos recursos (MULLER; SUREL, 2002)

Como fatores de ordem na atividade política, podem-se citar as regras, rotinas e os modos operatórios estandardizados, que reduzem o caos da competição, trazem alguma previsibilidade e capacidade de antecipação para a ação. As regras são múltiplas – procedimentais, decisórias, de avaliação, de alocação de responsabilidades e autoridades, de utilização de informações, acesso, etc. até a mudança das próprias regras. As regras são frequentemente contraditórias, e as rotinas institucionalizadas não significam, necessariamente, a produção de comportamentos rotineiros.

As regras não são, portanto, somente “rotinas, procedimentos, convenções, papéis, estratégias, formas organizacionais e tecnologias em torno das quais a atividade política é construída”, mas também “as crenças, paradigmas, códigos, culturas e saberes que rodeiam, sustentam, elaboram e contradizem esses papéis e essas rotinas” (March, Olsen, 1989, p. 22). Se as instituições são um fator de ordem, elas contribuem

igualmente para colocar em forma o sentido que os atores dão à sua ação. De fato, uma tal abordagem repousa assim sobre a ideia segundo a qual a política (e, portanto, as políticas) pode ser considerada como uma “interpretação da vida”. (MULLER; SUREL, 2002, p. 40).

O neo-institucionalismo reúne o pensar das inércias, imposições e transformações das políticas públicas, com ênfase no papel das instituições para possibilitar determinadas políticas públicas e seu desenvolvimento. Se pelas instituições se pode ter um espaço estável de antecipações, redução das incertezas, capacidade de viabilizar a ação pública, na via de institucionalização, entretanto, a incerteza é alta, e a disparidade de recursos pode originar empreendedores políticos/institucionais, podendo originar instituições mais predispostas à absorção de seus interesses (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

São complexas as relações de poder nesses entremeios. As instituições não são neutras; elas estruturam as relações de poder e constituem um fator de pressão em um subsistema, que age sobre os atores e os resultados de suas decisões, e os resultados da ação. Assim, determinados atores tentam organizar as regras institucionais, modificando-as em função de seus interesses, ambicionando domínio sobre os recursos. “As políticas públicas estão inscritas em leis que estruturam o espaço do jogo, indicam aos atores os comportamentos valorizados” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 188). É importante considerar que as mudanças institucionais não levam necessariamente a transformações de mesmo peso nas políticas públicas. Os questionamentos fundamentais do neo-institucionalismo levam ao pensar definitivo do “Estado em interação”, a partir de: condições de produção e evolução das instituições, regras procedimentais, dispositivos particulares e representação, por exemplo (HASSENTEUFEL apud MULLER; SUREL, 2002, p. 41).

A corrente do institucionalismo sociológico, advinda da abordagem neo-institucionalista, distancia-se do postulado racionalista da função eficaz das organizações, postulando que “a maior parte destas formas e procedimentos poderiam ser vistos como práticas particulares de um ponto de vista cultural”, guardando semelhanças com a instituição dos mitos e cerimônias presentes em numerosas sociedades (HALL; TAYLOR apud MULLER; SUREL, 2002, p. 43); são instituições, inextrincavelmente culturais. O institucionalismo histórico caracteriza-se por uma perspectiva ampliada que tende a ver os próprios fatores culturais como instituições, valorizando os elementos cognitivos que recaem sobre os comportamentos individuais e que determinam também a legitimidade das organizações (MULLER; SUREL, 2002).

Uma outra corrente, originária da sociologia política francesa, propôs uma análise da ação pública a partir das instituições e de sua gênese. Denomina-se sócio-história e consiste em

retrabalhar a historicidade da ação pública (LABORIER; TROM apud LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 197). Consiste em analisar a ação pública e o Estado em função de práticas, usos concretos e de representações. Parte do pressuposto da incessante redefinição de regras e práticas, e da aprendizagem dos atores sobre a construção de categorias, também tratando dos processos de naturalização. Para essa abordagem, os saberes são codificados, e são identificados a partir de fontes históricas. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012)

Há um questionamento crítico sobre a construção das categorias, e conflitos de definição, nessa abordagem, de onde partem muitas interrogações sobre as origens das políticas: a gênese das categorias e dos sistemas de ação, por exemplo. É uma abordagem notadamente utilizada em estudos visando grupos específicos, como os dos mais desfavorecidos socialmente. O construtivismo é adotado na reflexão das categorias, mas como crítica, Lascoumes e Le Galès (2012, p. 198) notam que a abordagem “se recusa a pensar os efeitos sobre as políticas e as consequências de ação”, atendo-se muito às gêneses das instituições, suas instabilidades permanentes e renovações que evitam, por fim, hierarquizar os fatores, não comparando nem analisando as consequências das instituições, nem as consequências da ação pública.

Originalmente, a análise de políticas públicas foi formulada nos Estados Unidos da América (EUA), como *policy analysis*, ao longo do século XX, ambicionando fórmulas de obtenção de um “bom” governo, com orientação operacional, intencionando a mobilização das ciências sociais como forma de instituir uma organização mais racional da sociedade, que fosse mais eficaz. A atenção era voltada para os executores das políticas públicas, vistos como os elementos responsáveis pelo sucesso das políticas, concebendo sistemas e estruturas para atingir os melhores resultados na implementação de políticas públicas, sob a ótica *top-down*. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

Posteriormente, as definições clássicas de Estado e legitimidade foram incorporando outras perspectivas, até o ponto em que contemporaneamente o Estado pode ser percebido por meio de sua ação; pelo que escolhe fazer ou não fazer, por suas omissões, além de suas decisões. Para Thoenig (apud LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 42)

O conceito de política pública designa as intervenções de uma autoridade investida em poder público e de legitimidade governamental sobre um domínio específico da sociedade ou do território. Tais intervenções podem assumir três formas principais: as políticas públicas veiculam conteúdos, expressam-se por prestações e geram efeitos. Elas se desenvolvem através de relações entre atores sociais coletivos ou individuais.

O Estado moderno passou a imprimir outras formas de ação, cabendo questionar porquê intervém o Estado, a montagem de seu aparato na dinâmica global, junto à intervenção de novos atores, regras e outras visões de seus processos racionais. Nesse ínterim, a Abordagem

Cognitiva abarca a construção de referenciais nas sociedades modernas – sociedades complexas – na problemática de sua relação com o mundo e com a ação do Estado. Assim, a partir de matrizes cognitivas e normativas se determinam “os instrumentos graças aos quais as sociedades agem sobre elas mesmas e os espaços de sentido no interior das quais os grupos sociais vão interagir” (MULLER; SUREL, 2002, p. 9).

Para a Abordagem Cognitiva, a materialização da ação pública depende abundantemente do respeito a normas: normas de aplicação, normas de interpretação, normas de negociação e normas de resolução de conflitos (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012). Assim, propõe-se o descentramento da visão institucionalista *top-down* como princípio de análise para um novo ângulo de visão, em que a Abordagem Cognitiva propõe o estudo dessas normas, procedimentos, usos, atores, interações, sua institucionalização, organização e estrutura, qual seja: o estudo das matrizes cognitivas e normativas da ação pública.

A partir de elementos *bottom-up*, elementos participativos, considerando o estabelecimento de redes de atores, também levando em conta modalidades de governança, a Abordagem Cognitiva permite dar foco aos problemas de implementação, seus defeitos e consequências de forma multinivelada, a partir da planificação estatal. A forma de implementação da ação pública pelos seus instrumentos toma o centro da cena, não mais as instituições formais investidas no aparelho estatal. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

Para Muller e Surel (2002, p. 50), a ideia de ação pública denota que

uma política pública opera como um **vasto processo de interpretação do mundo**, ao longo do qual, pouco a pouco, uma visão do mundo vai impor-se, vai ser aceita, depois **reconhecida como “verdadeira” pela maioria dos atores do setor**, porque ela permite aos atores compreender as transformações de seu contexto, oferecendo-lhes um conjunto de relações e de interpretações causais que lhes permitem decodificar, decifrar os acontecimentos com os quais eles são confrontados (grifos meus).

Também conceito-chave para um questionamento em nível macro da ação pública é a noção de sistema de crenças e referenciais, que desvelam a influência que as normas sociais globais exercem sobre os comportamentos sociais e, conseqüentemente, sobre a ação pública. Para a Abordagem Cognitiva, esses modelos são qualificados como matrizes cognitivas e normativas, uma expressão genérica que abarca os paradigmas (Hall), os sistemas de crenças (Sabatier) e os referenciais (Jobert, Muller) que, mesmo contemplando recortes diferentes em suas definições particulares, recobrem elementos análogos (MULLER; SUREL, 2002).

Quando se fala em matrizes cognitivas e normativas, expressa-se o princípio de que existem valores e princípios gerais que definem “uma visão de mundo” particular, específica. O campo dos possíveis e dizíveis em uma dada sociedade é definido por esses princípios gerais, como que portadores de essência mais abstrata, que concretizam a realidade e justificam as

diferenças elementares entre indivíduos e/ou grupos, colocando as dinâmicas sociais em uma estrutura passível de analisar hierarquicamente (MULLER; SUREL, 2002).

Desta forma, em segundo lugar, há “princípios específicos” que, variavelmente, ressignificam os princípios mais gerais em uma segunda camada cognitiva e normativa, num movimento denominado “declinação” – que muda a direção de algo ou aponta para um novo rumo. Assim, na declinação de princípios gerais pelos princípios específicos, pode-se visualizar um subsistema, ou um domínio ou política específica, em que os valores gerais se tornem operacionalizáveis. (KUHN apud MULLER; SUREL, 2002). Então pode-se elencar os eixos de ação tido como desejáveis a partir dessa esquematização categorizada de valores, e visualizar sua atuação na determinação das estratégias dos atores, em interação com o jogo de interesses e o peso das instituições (MULLER; SUREL, 2002).

Jobert e Muller (1987, apud MULLER, 2002, p.46) propõem a noção de referencial setorial, que a essa dinâmica de matrizes cognitivas de princípios gerais e específicos acrescenta uma “dimensão espacial”, em que a declinação dos princípios gerais também pode se aplicar a definir uma imagem do setor, ou da profissão, em questão. Esse conjunto de elementos cognitivos e normativos também move as considerações práticas sobre os meios mais pertinentes para realizar os valores e objetivos definidos; as técnicas empregadas variam fortemente conforme os referenciais adotados (MULLER; SUREL, 2002).

O último nível, por fim, é o conjunto da matriz, que levanta mapas mentais particulares sobre o objeto estudado. Possibilitam o isolamento analítico dos processos que produzem e legitimam determinada representação, e suas crenças, comportamentos (MULLER; SUREL, 2002). Na análise de políticas públicas, sob a perspectiva de estudar a ação pública e sua instrumentação, as matrizes cognitivas e normativas correspondem ao conjunto dos elementos que fazem o sistema, onde atores institucionais e não-governamentais formam redes, debatem, disputam por recursos, perseguem seus interesses por meio de usos e práticas – as mais apropriadas ao contexto – para conseguir seu intento, seja os objetivos da ação pública ou outros diversos, dados pelo referencial, cognitivo e normativo, que rege a lógica desse sistema.

No âmbito do FCO, nos interessa a descoberta do referencial global e do referencial setorial dessa ação pública. O referencial global do FCO se relaciona a um quadro geral de interpretação do mundo, superando os limites de um setor, de um domínio ou de uma política (MULLER, 2005 apud GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 127).

Em torno dessa representação de mundo em um dado momento do FCO, essa representação geral fornece uma base para hierarquizar as representações setoriais. O referencial setorial, portanto, fala das representações de um setor. O setor, por sua vez, é

entendido como um conjunto de questões associadas a determinados temas ou populações, de modo institucionalizado em grande ou pouca medida. No caso deste trabalho, o setor do FCO tem como tema o desenvolvimento regional da população do Centro-Oeste ante a institucionalização presente no Fundo como instrumento financeiro da PNDR.

Há concepções várias sobre a extensão dos limites de um setor, e sobre a natureza de um setor, fato ao qual Muller recorda que "como o referencial global, o referencial de um setor é uma construção social cuja coerência nunca é perfeita" (MULLER, 2008, apud GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 127). Contudo, dessa representação de setor, pode-se perceber uma representação hegemônica, coerente com o referencial global; seria então o referencial setorial.

No presente trabalho, a busca pelos referenciais de ação pública do FCO utilizou os normativos da ação pública para apreender suas prioridades, orientações/diretrizes e a aplicação de seus recursos. Logo, foram utilizadas as noções de referenciais em Muller aplicadas aos documentos institucionais do FCO para desvelar o referencial global do FCO e seus referenciais setoriais.

1.2 Instrumentos de Ação Pública

Para desvendar os referenciais de ação pública que guiam o FCO no contexto do desenvolvimento regional, de forte atuação no fomento à atividade produtiva da região Centro-Oeste, assume-se que o desenvolvimento regional promovido na região Centro-Oeste é a ação pública; e o FCO é o instrumento da ação pública.

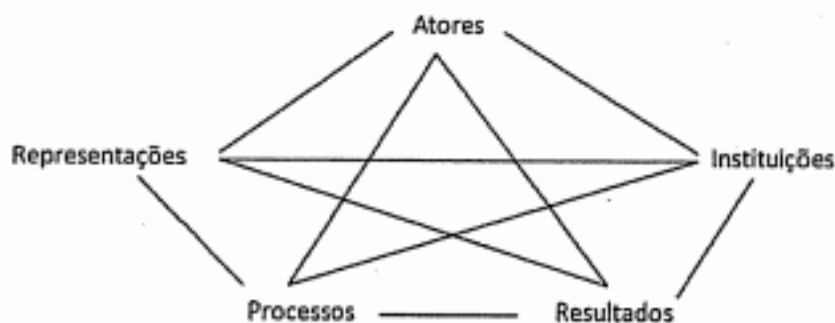
Em uma primeira definição de instrumento de ação pública, toma-se a visualização de uma política pública em elementos (E. PAGE apud LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 23)

1) princípios – uma representação geral sobre a maneira de conduzir os negócios públicos; **2) objetivos** – prioridades específicas relacionadas a determinado desafio; **3) medidas concretas** – decisões, instrumentos; **4) ações práticas** – comportamentos dos funcionários encarregados de executar as medidas estabelecidas (grifos meus).

De modo mais adensado, o Pentágono das Políticas Públicas, proposto por Lascoumes e Le Galès (2012, p. 15), define a compreensão de um instrumento de ação pública por cinco elementos articulados entre si: 1) atores, individuais ou coletivos, dotados de recursos e estratégias; 2) representações, como espaços cognitivos e normativos que condicionam as ações

dos atores e da política; 3) instituições, como regras, rotinas, normas e procedimentos que conduzem as interações; 4) os processos, que são as formas de interação e sua recomposição no tempo; 5) resultados, consequências e efeitos da ação pública (*outputs*).

Figura 1 - O Pentágono das Políticas Públicas.



Fonte: LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 45.

A perspectiva do Pentágono das Políticas Públicas possibilita visualizar a (de)composição das políticas públicas, compreendendo o cerne de sua atuação, suas lógicas interacionais, a formação de redes, instrumentos, dispositivos e os referenciais da ação pública, matrizes cognitivas presentes em toda a composição e que podem, pela análise conjunta dos elementos, serem decompostas e elucidar a política e suas atuações.

Inicialmente, a análise de políticas públicas estadunidense e britânica (*policy analysis*) promoviam estudos sobre a ação do Estado na regulação social pelo viés funcionalista, em uma análise focada em escolhas técnicas, posições hierárquicas, desconsiderando a importância dos princípios e valores dos atores, de lógicas normativas e cognitivas para a política pública.

Para a Abordagem Cognitiva, o estudo dos instrumentos de ação pública combina os elementos que motivam as escolhas feitas¹ e os efeitos produzidos por sua adoção. Essa abordagem, diferenciando-se das *policy analysis* norte-americanas e britânicas, desloca o enfoque analítico da dimensão institucional *top-down* do Estado para a ótica das dimensões de atores, representações, instituições, processos e resultados que fazem a política pública.

¹ Diante do caráter de não neutralidade dos instrumentos de ação pública, a instrumentação da ação pública pode estar orientada à consecução de uma regulação social legislativa, ou econômica, por exemplo, mas pode também estabelecer mecanismos outros de controle social, utilizando-se dos mesmos elementos, como normas e instituições, para a manutenção de seus interesses e domínio sobre os recursos. Toda política tem seu próprio repertório de símbolos que, continuamente, (re)produzem simbologias, instrumentos, dispositivos, que são alimentadas cada vez mais pelos avanços da informática, formando um arranjo denominado tecnologia de governo (FOUCAULT, 2004 apud LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

O FCO é permeado por escolhas, que são técnicas e ao mesmo tempo não-neutras. As decisões tomadas no FCO, no Condel/Sudeco ou em outros espaços, bem como na instância da PNDR, (re)produzem consequências na sociedade brasileira, especificamente na região Centro-Oeste. Nesse sentido, Lascoumes e Le Galès (2012, p. 20) ressaltam que

os instrumentos de ação pública não são ferramentas axiologicamente neutras e indiferentemente disponíveis. Ao contrário, eles **são portadores de valor**, nutridos de uma interpretação do social e de concepções precisas do modo de regulação considerado. [...] **um instrumento de ação pública constitui um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais**² específicas entre o poder público e seus destinatários **em função das representações e das significações das quais é portador** (grifos meus).

O FCO tem como característica proeminente sua coordenação por múltiplos atores e múltiplas competências, multinivelada, em que as decisões são discutidas nos encontros de todos os órgãos gestores e convidados da sociedade civil para compor a mesa das reuniões deliberativas do Condel/Sudeco. Nessa coordenação diferenciada, transversal, há atores estatais e não estatais reunidos para discutir a aplicação de recursos financeiros para os estados que representam, para buscar impulsionar determinada política dos ministérios que conduzem, para promover destaque a determinado tipo de indústria ou serviço, ou interesses do agronegócio, ou da agricultura familiar e reforma agrária. A noção de governança é amplamente utilizada na Sociologia da Ação Pública para contextos multiatoriais como este do FCO.

Além disso, o FCO desempenha ao mesmo tempo as funções de Estado tutor do social, Estado produtor de riquezas, Estado mobilizador, de inserção em mecanismos de concorrência e de ajustes no seio da sociedade civil, conforme tipologia de Lascoumes e Le Galès, que vincula cada tipo de instrumento a um tipo de relatório político e de legitimidade (2012, p. 204).

² Na simultaneidade do agir técnico e social nas ações do poder público, considerando as influências distintas que tomam parte dessas instituições, é assertiva a impressão de Foucault de que, para ele, o exercício do poder aparenta ser acompanhado de “**um conjunto de procedimentos verbais ou não verbais** que podem ser, por consequência, da ordem da informação recolhida, **da ordem do conhecimento, da ordem de tabelas**, fichas, notas etc., que podem ser um certo número de conselhos; mas que podem ser igualmente rituais, cerimônias [...]. Trata-se, portanto, de um conjunto de procedimentos verbais ou não, através dos quais é atualizada a **consciência individual do soberano e o saber de seus conselheiros**; um conjunto de procedimentos verbais ou não **através dos quais atualiza-se qualquer coisa que é afirmada, ou melhor, colocada como verdadeiro**, seja por oposição a um falso que foi eliminado, discutido, refutado etc., mas **que é também colocado como verdadeiro por revelação ou ocultação**, por dissipação disso que é esquecido, por conjuração do imprevisível” (grifos meus). Fonte: *Do governo dos vivos*, p. 45, 2011.

Quadro 1 – Tipologia dos Instrumentos de Ação Pública.

Tipo de instrumento	Tipo de relatório político	Tipo de legitimidade
Legislativo e regulamentar	Estado tutor do social	Imposição de um interesse geral pelos representantes mandatários eleitos ou pelos altos funcionários
Econômico e fiscal	Estado produtor de riquezas, Estado redistribuidor	Procura uma utilidade coletiva Eficácia social e econômica
Convencional e indicativo	Estado mobilizador	Busca um engajamento direto
Informativo e comunicacional	Democracia do público	Explicação das decisões e responsabilização dos autores
Normas e <i>Standards</i> melhores práticas	Ajustes no seio da sociedade civil Mecanismos de concorrência	Misto: científico-técnico e democraticamente negociado e/ou competição, pressão dos mecanismos de mercado

Fonte: LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 204.

Portanto, o FCO se caracteriza como meta-instrumento de ação pública. Mescla todos os papéis de ação pública e suas formas particulares de legitimidade, conforme as tipologias de Lascoumes e Le Galès (2012), excetuando-se a sua configuração como a de um instrumento informativo e comunicacional, propriamente, embora em partes se legitime sim pela publicação de suas diretrizes, prioridades, programações e resoluções pautado pelo princípio da publicidade na administração pública brasileira. Contudo, o FCO é precisamente instrumento de ação pública econômico e fiscal, assim como instrumento de ação pública por normas e *standards* de melhores práticas, acompanhado por princípios de governança corporativa.

O FCO data de 1989, institucionalmente, após sua previsão na Constituição Federal. Para compreender melhor o espaço do FCO dentre os instrumentos de ação pública brasileiros, é interessante lembrar que, em 1967, a Sudeco fora criada vinculada ao Ministério do Interior, funcionando sem incentivos fiscais. Em 1990, sob o modelo neoliberal vigente, a Sudeco fora

extinta, com o enfraquecimento dos mecanismos de planejamento estatal. Em 2011 a Sudeco foi reestabelecida, vinculada ao Ministério da Integração Nacional. (BRASIL, Sudeco, 2018e)

Desde então, o FCO se alia à Sudeco e atua junto à PNDR e ao PRDCO pelo desenvolvimento regional e diminuição das desigualdades. Assim como as hoje estabelecidas prioridades do FCO, vale considerar as prioridades do Estado brasileiro em iniciativas de planejamento e modelos de gestão ao longo do tempo. O nosso desenvolvimento segue princípios de que padrão? Como nação de “industrialização tardia” vulnerável a instabilidades de ordem maior, importa a reflexão sobre a nossa condição de “subdesenvolvimento”, desde as perturbações regionais até as representações do planejamento estatal, dos postulados internacionais e suas recomendações. São nexos benéficos ao exercício do questionamento, que são explorados no próximo tópico deste trabalho.

1.3 Nexos Conceituais em Desenvolvimento

No presente tópico são realizadas conceituações sobre o desenvolvimento, de maneira a apresentar a problemática do subdesenvolvimento perante o desenvolvimento, explicitar imposições hegemônicas sobre os países periféricos e apreender a participação do Estado brasileiro no desenvolvimento utilizando determinados modelos de desenvolvimento e a perspectiva sócio-histórica como embasamento.

Em “O conceito moderno de desenvolvimento” são dispostas a origem do termo subdesenvolvimento e do ideal do desenvolvimento, globalmente coordenado em torno da hegemonia ocidental. São noções que surgem da esteira da fundação dos estados-nações até o ressurgimento do ideal do Estado mínimo e as crises contemporâneas do capital.

Uma vez apresentada a problemática do desenvolvimento neste trabalho, são elencados alguns modelos de desenvolvimento estabelecidos como referências mundialmente, que são sentidos como “ondas” e/ou “ciclos”, de modo a apreender o desenvolvimento dos estados-nações sócio-historicamente e refletir sobre o desenvolvimento nacional brasileiro.

Em “Participação do Estado no Desenvolvimento” é feita uma revisão-histórica sobre o desenvolvimento nacional, sua ausência de planejamento e os papéis atribuídos ao Estado nesse processo, tendo em mente os modelos de desenvolvimento referenciados.

1.3.1 Conceitos modernos: desenvolvimento, subdesenvolvimento

O conceito de desenvolvimento é amplamente difuso e genuinamente polissêmico. Antes do século XVIII, desenvolvimento era uma palavra metafórica para explicar o processo natural de crescimento de plantas e animais; após a teoria evolucionista ganhar força, no século XIX, o movimento de desenvolver passou a ser uma transformação de um ser na direção de sua forma “sempre mais perfeita”. Passando da metáfora biológica para a esfera social, o conceito de auto-desenvolvimento se disseminou ao longo dos anos 1800. Tomou outros contornos, em Marx, e ao longo do século XIX começou a absorver as mais variadas conotações - esse exagero de significados acabou por dissolver a precisão de seu significado (ESTEVA, 2000, p. 56.).

É importante aliar a noção de desenvolvimento aos termos de hegemonia, em que

de 1618 a 1648 houve a transição da hegemonia espanhola-genovesa para uma holandesa; depois, de 1792 a 1815, houve a disputa entre França e Inglaterra que decidiu a transição da hegemonia holandesa para a inglesa; entre 1914 e 1945 houve a disputa entre o bloco dos Estados Unidos e o bloco capitaneado pela Alemanha fascista pela sucessão inglesa. (MARTINS; 2015, p. 11)

Ao fim da Segunda Guerra Mundial, os EUA se tornaram hegemônicos. Tinham conseguido um modelo produtivo imbatível e estabeleceram, concomitantemente, a Era do Desenvolvimento: nos próprios dizeres do presidente norte-americano Harry Truman, à época,

é preciso que nos dediquemos a um **programa ousado e moderno** que torne **nossos avanços científicos e nosso progresso industrial** disponíveis para o **crescimento** e para o progresso das **áreas subdesenvolvidas**. O antigo imperialismo – a exploração para lucro estrangeiro – não tem lugar em nossos planos. O que imaginamos é um **programa de desenvolvimento** baseado nos conceitos de **uma distribuição justa e democrática**” (grifos meus). (ESTEVA, 2000, p. 52).

Instaurava-se assim a problemática do subdesenvolvimento e sua contraparte desenvolvida, em que os subdesenvolvidos eram a sombra e a margem do mundo; estavam à parte dos frutos que a hegemonia norte-americana gerava continuamente. Em torno dos Estados Unidos começou a gravitar, portanto, todo o debate sobre países centrais, países periféricos.

A partir desse discurso, enunciado do alto da hegemonia norte-americana, em um cenário de pós-guerra, o desenvolvimento se tornou um símbolo global. O termo subdesenvolvimento é ainda um eufemismo que carrega um grande peso: grande parte da população mundial, heterogênea, se tornou, desde então, sinônimo de uma realidade adversa e atrasada, a ser combatida, programaticamente, por iniciativas hegemônicas. (ESTEVA; 2000).

Ainda segundo o verbete de Gustavo Esteva sobre desenvolvimento, reafirmado o capitalismo e a supremacia estadunidense, surgiram os relatórios das Nações Unidas sobre o

tema e diversas teorias ao longo das décadas para explicar o desenvolvimento. Rente à sua criação como símbolo global, ainda em 1940-1950, o conceito de desenvolvimento foi reduzido a crescimento econômico, correspondendo a um crescimento da renda *per capita* das áreas economicamente subdesenvolvidas. A noção de “desenvolvimento social”³ começou a ser utilizada nos relatórios das Nações Unidas entre 1950-1960, inicialmente como vago complemento a “desenvolvimento econômico”, sem qualquer definição (ESTEVA, 2000).

De 1960 a 1980 houve um percurso de assumir os componentes sociais como importantes, de tentar equilibra-los com o crescimento econômico, de propor planejamento aliado ao desenvolvimento. Também, um entendimento de que índices brutos de crescimento econômico não implicavam necessariamente em desenvolvimento; e que o crescimento econômico trazia desigualdades também crescentes (ESTEVA, 2000). Nesse período, houve a expansão da intervenção estatal, surgindo os *Welfare States* – conhecidos como Estados de Bem-Estar Social, como tendência pós segunda-guerra. Ao final dos anos 70 novamente surge internacionalmente um período de crise.

Considerando todo o âmbito de propostas pelo desenvolvimento das nações periféricas, houve sugestões de “desenvolvimento integrado”, “desenvolvimento participativo”, “desenvolvimento do ser humano”, ou “abordagem das necessidades básicas humanas”, por exemplo. Abordagens várias que ambicionavam uma espécie de aplicabilidade universal aos países em desenvolvimento, guiadas pelo aconselhamento das nações desenvolvidas.

Nos anos 90, o conceito se transforma em “re-desenvolvimento”. Para os países centrais, o conceito consiste em desenvolver outra vez o que foi mal desenvolvido ou se entende como retrógrado. Para os países periféricos, significa pôr abaixo instituições, construções e setores estabelecidos por seus processos de desenvolvimento desde meados dos anos setenta e em especial os resquícios da (perdida) década de oitenta, aprofundando um alinhamento com organizações transnacionais e com o dinamismo neoliberal do mercado mundial.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) voltou a destacar os quantificadores econômicos em 90, com certo descrédito ao desenvolvimento social⁴. Até os anos 2000, as metas estabelecidas às nações deveriam ter sido cumpridas (ESTEVA, 2000).

³ No ano de 1962 o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas passou a determinar a integração dos “dois aspectos do desenvolvimento”, reconhecendo, em 1966, a “interdependência dos fatores econômicos e sociais”, recomendando o equilíbrio entre o planejamento econômico e o social (ESTEVA, 2000).

⁴ Apontamento sugerido – Folha de S. Paulo: **Vida no mundo piora na década de 90**. São Paulo. 2003. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0807200322.htm>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

Nesse caminho dado, existe a prescrição internacional aos países em desenvolvimento de que adotem *boas práticas* recomendadas internacionalmente e suas boas instituições, em modelos transplantados dos países desenvolvidos, seguindo os padrões estabelecidos pela globalização e governança corporativa. Entretanto, em revisão histórica do desenvolvimento dos países, Chang (2004) postula que as nações em situação de *catching-up* (estágio pré-desenvolvimento, simplificadamente) puderam se tornar desenvolvidas a partir da proteção à indústria nascente e da utilização dos dispositivos que fossem necessários ao seu crescimento, como contrabando de máquinas mais avançadas, violação de patentes e espionagem industrial.

Atualmente, no arranjo de governança global, as nações periféricas são impedidas de adotar livremente políticas similares aos dispositivos protecionistas utilizados pelos países desenvolvidos quando em seus tempos de subida ao desenvolvimento. As nações periféricas têm seus instrumentos de desenvolvimento econômico e desenvolvimento social cerceados, pois estão inseridas na lógica global do crescimento econômico, da qual participam subalternamente, em uma corrida de resultados frustrantes, por fim.

Retomadas as décadas mais recentes, com o fim da Segunda Guerra Mundial e estabelecimento da hegemonia norte-americana, delineamos o panorama político-econômico que estabeleceu a necessidade de desenvolvimento das nações até a chegada da governança corporativa e *standards* de boas práticas. Ou seja, da escalada dos *first comers*⁵ até o controle dos mecanismos regulatórios mais amplos da sociedade.

O desenvolvimento quando visto do lado dos últimos a chegarem na disputa pelos benefícios do livre comércio é denominado subdesenvolvimento. Na Era do Desenvolvimento, a ação pública que passou a promover o desenvolvimento em países periféricos, em geral, assume para si os ideais do conceito hegemônico de desenvolvimento, global, reproduzindo internamente nos estados-nações periféricos a crença de sua inferioridade e atraso, defasagem.

Quando se estabeleceu o ideal mundial do desenvolvimento, após a Segunda Guerra Mundial, pela nação hegemônica, ali se estabelecia e legitimava o roubo das possibilidades dos povos distintos de definir as formas de sua vida social. E a partir de então esses povos, à época expressos em dois bilhões de pessoas, passaram a representar dois bilhões de indivíduos subdesenvolvidos. A identidade dessas pessoas, e seus povos, deixou de mirar sua história para tornar-se uma imagem inversa da realidade alheia – da realidade hegemônica (ESTEVA, 2000).

Assim, pela ótica do subdesenvolvimento, o atraso brasileiro se apresenta em suas instituições como um todo: na burocracia, no judiciário, em leis de patente e na efetivação da

⁵ Expressão que pode ser traduzida como “os que chegaram primeiro” no apogeu do desenvolvimento.

democracia (CHANG, 2004). Na busca de modernização econômica, política e institucional, o chamado *mito do desenvolvimento* impõe “um vínculo interno com o passado como origem, isto é, com um passado que não cessa nunca” (CHAUÍ, 2000 apud IVO, 2012, p. 187).

Os países denominados subdesenvolvidos têm em seu bojo a marca da escravidão, colonização, servidão, exploração e/ou patrimonialismo. No Brasil e nas nações de colonização análoga – expropriadora e violenta nos cercos da América Latina – a subjugação do humano autóctone a uma cultura/raça imposta como superior, com valores/conceitos “civilizados” igualmente usurpadores gerou uma estrutura danosa. Uma estrutura que ao longo da história resumiu seu passado extorquido a: mão-de-obra pouco qualificada, maquinaria industrial antiga, acesso a inovações dificultado pelas eficazes proteções ao conhecimento dos países centrais e dependência do capital externo para o equilíbrio das finanças públicas.

Muitos autores se referem ao desenvolvimento como *mito fundador* do conceito de atraso das nações periféricas. O desenvolvimento se reconhece como ápice das instituições humanas e impõe seus princípios e boas práticas aos que se submetem a ele: seja às nações periféricas pela histórica dependência externa que neste sistema é inerente a elas; seja àqueles que se endividaram tentando crescer conforme os princípios desse sistema mundial e a ele recorrem após o fracasso; seja aos países em calamidades sociais que se veem descapitalizados para sanar as vulnerabilidades de seu povo, humano, e necessidades de sua terra.

A todos os atores que vem abaixo, o capitalismo hegemônico do pós-guerra impõe as regras do jogo da governança global. O subdesenvolvimento, em um globo que se crê movido por recursos entre a escassez e a racionalidade, é também crença dessa dinâmica; faz parte de toda a matriz do desenvolvimento, em que caminham subdesenvolvidas as pessoas e as instituições, em rumos deliberados por outrem, de interesses outros e visão alheia à realidade cotidiana dos povos ainda cativos pelos incessantes símbolos lançados pela mesma hegemonia.

Em síntese, a noção de subdesenvolvimento atua de modo que impede a cada povo a reflexão de seus próprios objetivos e enfraquece sua própria história (ESTEVA, 2000), colocada como algo ainda não consolidado – pois o caminho que globalmente importa é o do desenvolvimento posto. Os países nessa posição acabam por ceder a um gerenciamento *top-down* na governança global, em que os países conselheiros dos organismos internacionais deliberam os princípios a serem seguidos, mundialmente, estabelecendo metas a serem cumpridas conforme o que entendem por desenvolvimento – na forma dos atores hegemônicos.

1.3.2 Modelos de desenvolvimento do mundo ocidental

Sob a explanação do conceito global de desenvolvimento abarcado neste trabalho, realizo breve revisão literária dos modelos, ou doutrinas, de política econômica historicamente difundidos na modernidade. Tomados como vias essenciais às vontades e regências dos estados-nações, esses preceitos foram assumidos como “modelos de desenvolvimento” neste trabalho, em que se somam, inevitavelmente, a dimensão social aos postulados político-econômicos dos estados-nações. Desta soma evidenciam-se os modelos de sociedade ocidental existentes e as construções constantes sobre as bases dessa historicidade. Elencamos três modelos de desenvolvimento, do início da indústria até hoje: liberalismo, keynesianismo e neoliberalismo.

Como já visto, a estratégia adotada sobre o desenvolvimento dos países partiu de seu viés econômico: das evidentes diferenças entre os países europeus agricultores e a Inglaterra pioneira da indústria. Pinheiro (1995) destaca que já no século XVIII corria a acumulação originária do capital financiador da Revolução Industrial na Inglaterra, com relevante contribuição da exploração da América Latina colonizada. Sob o ideário de progresso, evolução e modernização estabelecido no século XIX, o *laissez-faire*, ou o liberalismo e sua “ordem espontânea”, surgiu como primeiro caminho.

No transcorrer de ambos os séculos, as ideias liberais de Adam Smith nortearam a postura dos estados-nações nos mercados, estabelecendo as indústrias e a divisão do trabalho em substituição à auto-suficiência das famílias sob a égide do soberano. A sociedade se reorganizou de modo que a burguesia ascendesse como seu elemento primário, se não central, com acesso ao domínio do poder e dos recursos. Os estados-nações adensaram sua competitividade na especialização da produção de suas mercadorias, acentuando as mais vantajosas. Do Brasil-colônia, por exemplo, exportavam-se metais preciosos, café e açúcar (PINHEIRO, 1995).

O liberalismo surgiu como uma crítica às políticas mercantilistas e protecionistas, ante os cenários do iluminismo e derrocadas dos governos absolutistas. Ainda diante do metalismo, Adam Smith postulou que: a riqueza de uma nação é produzida pelo trabalho das pessoas, trocada no mercado, e não pelas reservas de metais que a nação possui. Esta foi uma visão revolucionária para a época; pela especialização do trabalho, em fábricas, e consequente aumento de produção, pôde-se dar início à expansão dos mercados, à circulação do dinheiro e ao postulado do livre-comércio. Interessava às nações e suas indústrias nascentes especializar

os trabalhadores, produzir mais, de modo mais eficiente, e que as mercadorias circulassem num mercado o mais livre possível, que seria auto-regulado pelas leis de oferta e demanda.

Sob a ótica do liberalismo, portanto, o livre comércio propicia uma perfeita igualdade entre todos, uma vez que todos são livres para buscar seus próprios interesses, excetuando-se os inválidos, os únicos que podem se permitir serem providos por outrem. Na visão de sociedade justa, para o liberalismo, quase inexistiria o governo e o mercado possibilitaria a inclusão de todos de forma igualitária e livre, a criar uma riqueza universal da nação, nas mãos do povo. Ao governo caberia, apenas, exercer “funções essenciais” como segurança e administração da justiça, por exemplo; assim, demandaria recursos mínimos, cobraria o mínimo de impostos e o próprio mercado se auto-regularia e normatizaria a economia e a sociedade.

O liberalismo guiou amplamente o comércio entre países, suas relações e os caminhos de desenvolvimento globais. Nesta trajetória estiveram presentes políticas industriais, comerciais e tecnológicas (ICT) liberais conjuntas a medidas de proteção à indústria em cada nação à sua maneira, tomando em conta fatores geopolíticos. Notável também foi o papel do governo norte-americano no desenvolvimento da infraestrutura, apoio à pesquisa e desenvolvimento nos EUA e seu uso de altas proteções tarifárias em 1870 (CHANG, 2004).

O liberalismo foi dominante até 1929; no entanto, a história dos países nos conta que o livre mercado não fora absolutamente isento da regulamentação política; a economia seguiu por rumos liberais com naturais ressalvas de proteção industrial, comercial e tecnológica até determinado ponto do desenvolvimento das nações. O liberalismo foi um primeiro modelo econômico no impulso do que viria a ser o desenvolvimento dos países.

Em 1929, a crise dos mercados das nações mais industrializadas irrompeu, sobretudo a respeito das indústrias dos EUA e Europa. Somaram-se queda no consumo, queda na produção e altos níveis de desemprego, em um quadro nefasto de vulnerabilidades sociais. A ameaça da escassez e busca por expansão, sobrevivência, teve suas consequências, como a Segunda Guerra Mundial. Nesse contexto, tornou-se consenso, internacionalmente, que o liberalismo era incapaz de regular por si próprio todas as nuances do mercado e da sociedade.

Isto posto, a partir da grande crise de 1929, o pensamento de Keynes⁶ se tornou referência em economia. Para o keynesianismo, o Estado deve intervir na infraestrutura da nação, gerando emprego e renda aos trabalhadores em estradas ou usinas, por exemplo, de modo que assim eles tenham poder de consumo e beneficie o crescimento da indústria. Assim, a

⁶ **Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda** (1936) foi a obra de John Maynard Keynes que alterou, a nível global, os padrões econômicos vigentes até a crise de 1929.

intervenção do Estado seria bem-vinda na regulação do mercado, na taxação dos lucros, desconcentração de renda e diminuição das desigualdades sociais. O emprego seria diretamente proporcional à soma entre consumo e investimento: se o consumo diminui, o nível de pessoas empregadas decresce. Nessa perspectiva, o Estado também teria propensão a consumir, estando ativamente inserido em todo esse mecanismo.

O keynesianismo legitimou a intervenção de vários governos na economia; essa época ficou marcada pelo *New Deal*, programa de reestruturação da economia dos EUA entre 1933 e 1937, com fortes investimentos estatais em obras públicas; regulação dos preços e da produção; e criação de medidas voltadas à proteção social. Com a Segunda Guerra Mundial, o keynesianismo corroborou diversos *Welfare States*, cientes das mazelas sociais decorrentes dessa dinâmica de crescimento, industrialização e competitividade. O keynesianismo foi hegemônico no mundo ocidental até o início da década de 70.

A partir do final dos anos 70, ressurgiu coletivamente o ideal do Estado mínimo como uma reação aos grandes déficits fiscais dos países e às dificuldades expansionistas do capital. Nesse contexto, o neoliberalismo apresenta-se como “um conjunto de medidas políticas, econômicas e sociais que visam tirar o capitalismo da crise e criar as condições necessárias para a recuperação da lucratividade da ordem global do capital em queda.” (PANIAGO, 2012, p. 01). Também, em síntese, “de um lado, observa-se uma série de medidas voltadas para a recuperação do lucro dos capitalistas, e de outro, imposições restritivas e autoritárias sobre a classe trabalhadora, cujo resultado é a degradação da sua qualidade de vida e trabalho”.

Acerca destes modelos de desenvolvimento, contrapostos, sinteticamente entre livre mercado e intervenção estatal na economia, Paniago (2012, p. 10) faz uma importante distinção:

Do ponto de vista dos trabalhadores, ambas as estratégias formuladas por estes representantes notáveis do que se passou a denominar de Keynesianismo e de Neoliberalismo, oferecem-lhe o mesmo lugar na cadeia produtiva e distributiva da riqueza social. Ainda que tenha tido uma participação maior no consumo geral com algum direito social reconhecido pela primeira, atualmente a última lhe reserva um futuro sombrio de desemprego crescente sem nenhum direito social materialmente significativo.

Considerando os modelos expostos, ponderamos que o desenvolvimento oscila entre, basicamente, dois movimentos: um de destacada confiança nos poderes regulatórios do mercado para criar desenvolvimento econômico com igualdade e justiça - embora esteja demonstrada a tendência à concentração de renda e segregação social; e um segundo movimento dos protótipos de intervenção estatal no crescimento econômico e controle social, que por sua vez engendram tipos de desenvolvimento que, no entanto, continuamente estão vulneráveis às intempéries do capital. Assim tem seguido a história em âmbito internacional.

Nos países periféricos, é uma constante a imprevisibilidade ou “atraso” diante de conjunturas econômicas internacionais arrojadas, seja devido ao modelo ainda não superado de dependência externa, por exemplo, ou aos pêndulos estatais que gravitam em torno dos modelos de desenvolvimento mencionados neste estudo, que sob a posição do subdesenvolvimento não possibilitam nem o escape e nem a proteção dessas condições correntes.

Assim, no tópico conceitual a seguir, adentramos a esfera da participação estatal no desenvolvimento brasileiro, objetivando sinalizar relevantes períodos para a formação da ação pública no desenvolvimento regional – originando a Política Nacional do Desenvolvimento Regional, culminando no FCO pelo desenvolvimento do Centro-Oeste nos moldes atuais.

1.3.3 Participação do poder público no desenvolvimento regional brasileiro

Para Cardoso Jr. é evidente na atuação do Estado brasileiro, desde a Primeira República, a percepção de contínua dissociação e alternância história entre planejamento e gestão no país. Segundo ele, planejamento governamental e gestão pública formam um binômio importante que é inseparável quando da definição estratégica das políticas do Estado para o desenvolvimento nacional. Em seus próprios dizeres,

Gestão pública sem planejamento superior que a envolva, por mais que possa estruturar “modos de fazer” que consigam racionalizar procedimentos básicos do Estado e, com isso, obter resultados em certa medida mais eficientes para o conjunto da ação estatal, dificilmente conseguirá – apenas com isso – promover mudanças profundas em termos da eficácia e da efetividade das políticas públicas em seu conjunto (CARDOSO JR, 2011, p. 12).

No século passado, o planejamento sem gestão teria sido predominante, não tendo havido uma constituição de aparato administrativo propício à busca dos objetivos estratégicos do Estado. No século XX se estabeleceram as bases materiais e políticas do Estado, como esquemas de financiamento e adesão social aos projetos. Entre 1930 e 1980, foram construídas instituições calcadas em planejamento governamental que, contudo, foram desmanteladas pela dominância do neoliberalismo em 1990; essas instituições foram entendidas como desnecessárias pois, nesse período, se convencionava novamente que o mercado deveria ser o mais livre possível para agir, pelo crescimento econômico e melhoria da sociedade. Assim, é corrente o déficit estratégico do Estado brasileiro.

Até boa parte do século XXI, o Estado esteve no processo de constituir bases institucionais próprias para a intervenção nas estruturas locais, pretendendo o desenvolvimento

nacional. O entendimento do que seria esse desenvolvimento acompanhou as mudanças da oligarquia liberal ao populismo e às ditaduras, até a instituição da democracia, presumivelmente indivisível do liberalismo, no Brasil. Revisando a literatura, Cardoso Jr. sintetiza o amplo conjunto dessa trajetória histórica, dando às fases nacionais o entrelaçamento entre os ciclos econômicos, políticos e institucionais marcantes no desenvolvimento brasileiro.

Quadro 2 – As conjunturas político-econômicas do Estado entre períodos do desenvolvimento brasileiro.

Ciclos econômicos e políticos	Padrão de Estado	Contexto econômico-estrutural	Contexto político institucional
1889-1930 Primeira República – desenvolvimento para fora	Dominância liberal oligárquica	Economia cafeeira voltada para o exterior	Montagem do aparato estatal-burocrático
1933-1955 Era Getúlio Vargas – nacional-desenvolvimentismo	Dominância nacional populista	Industrialização substitutiva de importações: bens de consumo não durável Dependência financeira e tecnológica	Montagem do sistema corporativista
1956-1964 Era Juscelino Kubitschek – internacionalização econômica	Dominância estatal democrática	Industrialização pesada I: - bens de consumo durável - montagem do tripé do desenvolvimento	Acomodação e crise do modelo
1964-1979 Regime Militar – crescimento com piora distributiva	Dominância estatal autoritária	Industrialização pesada II: - milagre econômico (1968-1973) - endividamento externo (1974-1989)	Consolidação institucional-autoritária
1980-1989 Redemocratização – crise do desenvolvimentismo	Dominância liberal democrática	Estagnação econômica: - inflação - endividamento externo (1974-1989)	Redemocratização Reconstitucionalização
1990-2010 Consolidação democrática – reformas estruturais	Dominância liberal democrática	Reformas econômicas liberais: - estabilização monetária - endividamento interno (1995-2006) - reformas estruturais	Consolidação democrática Reforma gerencialista Experimentalismo societal

Fonte: CARDOSO JR, 2011, p. 13 (adaptação minha).

Quadro 3 – Ciclos de planejamento estatal e gestão pública entre períodos do desenvolvimento brasileiro.

Ciclos econômicos e políticos	Dimensões do planejamento governamental	Dimensões da gestão pública
1889-1930 Primeira República – desenvolvimento para fora	Ausência de planejamento: - Convênio de Taubaté - Crise de 1929	Patrimonialista
1933-1955 Era Getúlio Vargas – nacional-desenvolvimentismo	Planejamento não sistêmico: - primeiras estatais - Plano Salte	Patrimonial burocrática – DASP (1938)
1956-1964 Era Juscelino Kubitschek – internacionalização econômica	Planejamento discricionário: - pensamento cepalino - ideologia desenvolvimentista - Plano de Metas (1956-1961)	Patrimonial burocrática
1964-1979 Regime Militar – crescimento com piora distributiva	Planejamento burocrático autoritário: - Escola Superior de Guerra (ESG): ideologia Brasil Potência - PAEG (1964-1967) - II PND (1974-1979)	Patrimonial burocrática – PAEG (1967)
1980-1989 Redemocratização – crise do desenvolvimentismo	Planos de estabilização: - Plano Cruzado (1986) - Plano Bresser (1987) - Plano Verão (1988) - Plano Collor (1989)	Patrimonial burocrática – CF (1988)
1990-2010 Consolidação democrática – reformas estruturais	Planos de estabilização: - Plano Collor (1990) - Plano Real (1994) - Planos Plurianuais (PPAs) (2000-2011)	Patrimonial burocrática Gerencialista Societal

Fonte: CARDOSO JR, 2011, p. 13 (adaptação minha).

Transformando-se em República, o Brasil de 1889 pautava seu desenvolvimento para o exterior; havia poucas instituições consolidadas no país e a gestão pública era inteiramente patrimonialista, até 1930. Os interesses do Estado não refletiam um sentido de planejamento do crescimento do Brasil, uma vez que as elites dispunham dos mercados e recursos estatais para a manutenção de seus poderes de barganha e privilégios – como espelhos da oligarquia liberal.

A crise de 1929 expôs ao mundo o problema das desigualdades regionais na maior parte dos países industrializados; no Brasil, esse paralelo ocorreu também em 1930, no contexto da crise de superprodução do setor cafeeiro. Tendo em conta essa noção dessas “questões interioranas”, ocorreu então relevante mudança na concepção do papel do Estado: de não-intervencionista para agente ativo da economia nos países ocidentais.

Com relação à intervenção do poder público sobre o Centro-Oeste, na década de 1930 foram realizadas ações de interiorização, colonização e integração da economia (STEINBERGER, 2000). Houve perda da biodiversidade e perda da integridade humana nativa

da região pela penetração dos “desenvolvedores”, em franco paralelo aos séculos de explorações coloniais no Brasil. Na década de 30, essa ação pública não seguia planejamento específico algum. Em meio ao contexto do “progresso”, da indústria, do fortalecimento do senso de identidade nacional, a ação pública no desenvolvimento da região permaneceu exploratória.

Apenas com a criação da Sudeco⁷, em 1967, pôde-se experienciar a dimensão do planejamento na ação pública em desenvolvimento regional. Iniciou-se no governo JK uma preocupação mais densa das questões regionais, em que Celso Furtado passou a assumir grande relevância nas elaborações desse contexto. Em 1959, ocorreu a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), tendo sido criado o sistema de incentivos fiscais para a industrialização do Nordeste, sob a mentoria de Furtado. Deste ponto de partida, dos anos 50 até 64, também da relevância da planificação e reconhecimento das questões regionais, outros agentes específicos do desenvolvimento regional e crescimento econômico foram criados.

Celso Furtado, em diagnóstico próprio da condição do subdesenvolvimento brasileiro, criou bases autênticas para desautorar a visão central de que os problemas sociais e econômicos do Nordeste eram implicação das secas (DINIZ, 2009). Em interpretação singular, a partir dos anos 50, Furtado contestava o subdesenvolvimento como etapa do processo de desenvolvimento econômico; afirmava que, com efeito, o subdesenvolvimento era resultante de específica formação histórico-estrutural que somente pode ser superada por transformações estruturais. O pensamento de Furtado foi determinante em múltiplos pontos do desenvolvimento nacional e, mesmo diante de ideários liberalizantes, seus levantamentos constituem o pensar da ação pública em dimensões regionais até a atualidade.

No macro contexto desse desenvolvimento, sob influências intervencionistas, significativa parte dos países da América Latina criou políticas específicas de desenvolvimento regional após a década de 50. Nesse encadeamento, instituiu-se a política de substituição de importações no Brasil, a fim de desenvolver o setor manufatureiro e reduzir ao máximo a dependência de capitais externos. Durante os governos seguintes, da ditadura militar, investiu-se fortemente em industrialização – recorrendo ao capital externo. Ao longo dos governos da onda neoliberal, do fim dos anos 80 aos 2000, o poder público abriu mão de estimular empresas nacionais e disponibilizou o potencial produtivo interno ao capital externo e das multinacionais.

A transformação produtiva no Centro-Oeste fora sintetizada por Steinberger (2000, p. 37) em três diferentes momentos desde que a ação pública voltada ao seu desenvolvimento tomara forma: a) década de 70, de adaptação do cerrado à cultura da soja no MS e da instalação

⁷ Inicialmente criada como Comissão de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Codeco), em 1961.

das unidades de beneficiamento de grãos⁸ em GO; b) a década de 80, de expansão do milho e da soja, intermediadas pelas empresas de *trading* de commodities agrícolas; c) a década de 90, da consolidação do complexo grãos e da carne – com a participação de capitais dos grandes conglomerados Sul-Sudeste e internacionais.

Devido ao modelo neoliberalista, a Sudeco fora extinta, em 1990. As superintendências⁹ do desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste foram transformadas em agências de desenvolvimento¹⁰, tendo sido mantidos os bancos de fomento¹¹ ao desenvolvimento dessas regiões (DINIZ, 2009).

A ação pública em desenvolvimento regional no Brasil transcorre uma linha do tempo de momentos colonizadores/expropriadores, de momentos planejados e de momentos entregues ao deixar-que-se-faça – não cronologicamente assim, nem de modo mutuamente excludente. A ação pública em desenvolvimento regional reflete a própria institucionalização que a ela foi dada; é difusa e busca integração: o desenvolvimento regional brasileiro não parte de todo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional; nem o Fundo Constitucional de Financiamento às atividades produtivas e nem os planos estratégicos/regionais de desenvolvimento assumem essa representação. A ação pública em desenvolvimento regional faz uso de todos esses instrumentos de ação pública, atualmente, e se define por suas atuações.

Em uma perspectiva linear, a história da institucionalização da ação pública em desenvolvimento regional no Brasil começa com

- a Constituição Federal de 1988, que em seu art. 3º inciso II estabelece a redução das desigualdades sociais e regionais como um dos objetivos fundamentais do Brasil;
- como instrumentos de tal finalidade, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 159 inciso I, alínea "c", criou os Fundos Constitucionais de Financiamento das regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO);
- em 1989, a Lei nº 7.827 regulamentou os Fundos Constitucionais;
- em 2007, o Decreto nº 6.047/2007 institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) com o objetivo da “redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de

⁸ As unidades de beneficiamento de grãos propiciam o tratamento de sementes e grãos, sua homogeneização e classificação e preparação de mapas de plantio. Fonte: Embrapa, 2018. Disponível em: <https://www.embrapa.br/cerrados/infraestrutura/unidade-de-beneficiamento-de-sementes-ubs>

⁹ Respectivas Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

¹⁰ Sob as denominações de Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene).

¹¹ Nomeadamente Banco do Nordeste (BNB) e Banco da Amazônia (BASA).

desenvolvimento, e deve orientar os programas e ações federais no Território Nacional.”¹²

- em 2009, a Lei Complementar n.º 129 reinstituiu a estrutura da Sudeco na forma da lei, que voltou a existir efetivamente em maio de 2011, pelo Decreto n.º 7.471 da presidenta Dilma Rousseff, como autarquia vinculada ao MI (BRASIL, Sudeco, 2017b).

A Sudeco passa a então deliberar com o MI, o agente econômico BB, demais ministros, governadores das quatro UF específicas da região Centro-Oeste, representantes dos setores produtivos e da sociedade civil, as formulações do FCO no Condrel/Sudeco, até a atualidade. Assim, o FCO assume em suas diretrizes norteadoras e prioridades aprovadas as orientações do PRDCO – Sudeco e da PNDR – MI.

Adiante, apresento os métodos e técnicas empreendidos nesta pesquisa para a análise do FCO em três pontos: referenciais de ação pública; coerência entre as diretrizes e a aplicação dos recursos; síntese da atuação do FCO sobre a atividade produtiva da região.

¹² BRASIL, MI, 2012. Disponível em: http://www.integracao.gov.br/lista-de-beneficiarios-junho-2012/-/asset_publisher/2A2b/bookmark/id/4320156?inheritRedirect=false

2 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

No presente trabalho, o FCO é entendido como instrumento de ação pública. É, em verdade, um meta-instrumento de ação pública, que é especificamente coordenado sob o modelo de governança, orientado por diversos agentes e diferentes instrumentos de ação pública (PRDCO, PNDR), sendo instrumento de regulação econômica via crédito, instrumento de financiamento da PNDR, instrumento de controle social, isto é, multifacetado em suas funções.

Tendo em conta essa multiplicidade em meio à dinâmica do desenvolvimento regional, este estudo buscou compreender pela Abordagem Cognitiva os fundamentos do FCO enquanto meta-instrumento de ação pública, isto é, buscou desvelar suas matrizes cognitivas sob a forma de seus referenciais (global e setoriais) no incentivo à atividade produtiva da região Centro-Oeste. Compreendendo os referenciais cognitivos do FCO, portanto, pôde-se elucidar a atuação do Fundo sobre o desenvolvimento do Centro-Oeste.

O FCO está inserido em encadeamentos institucionais que entrelaçam distintos instrumentos de ação pública do desenvolvimento do Centro-Oeste, incluindo o próprio Fundo. Como um ponto de partida não-linear, pode-se elencar a PNDR, de 2007, como ação pública que vincula o meta-instrumento FCO, de 1989, como seu principal instrumento financeiro.

A PNDR é calcada no inciso III do art. 3º da Constituição Federal de 1988, que visa “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, na forma da lei. Para regular um outro artigo constitucional, o art. 159, fora criada a Lei no 7.827 de 1989, que instituiu os Fundos Constitucionais, como “instrumentos de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste”. Apenas em 2007 a PNDR fora efetivamente criada, pelo Decreto n.º 6.047 do presidente Luís Inácio Lula da Silva.

Em seu art. 2º, a PNDR institui como uma de suas estratégias “articular ações que, no seu conjunto, promovam uma melhor distribuição da ação pública e investimentos no Território Nacional, com foco particular nos territórios selecionados e de ação prioritária” (BRASIL, 1988). Nesses moldes, foram definidas a) escala macrorregional para tratar das desigualdades entre as regiões brasileiras, e b) escala sub-regional para atuar em “mesorregiões diferenciadas”.

A distinção feita em escala sub-regional visa a dinamicidade econômica da região, de forma estratégica, diferenciando áreas como alta renda, baixa renda, estagnadas ou dinâmicas. Mediante a Portaria nº 34, de 18 de janeiro de 2018, esses quatro tipos foram atualizados e desdobrados em nove tipos, os quais, entretanto, não foram aplicados à última programação do FCO, de 2018, vigente. Conforme a programação de 2018, no seu Anexo II, “Tipologia dos

Municípios definida pelo Ministério da Integração Nacional”, todas as UF, estados e municípios do Centro-Oeste se enquadram na tipologia alta renda, dinâmica ou estagnada. Baixa renda, nenhuma. Assim, essas tipologias da PNDR não foram especificamente contempladas neste estudo, uma vez que na região Centro-Oeste não se estabeleceram sub-regiões de baixa renda (DE SOUZA PIRES, p. 262, 2016).

Os financiamentos do FCO abrangem tanto os estados tipicamente agropecuaristas e agroindustriais, conjuntamente a agricultores familiares, que muito acrescentam ao nosso PIB, como também os recursos para atividades produtivas empresariais, que estão visivelmente centralizadas no DF. Assim, neste estudo, as UF do FCO não são vistas de forma separada, e assume-se também que nem devem ser vistas de modo igual/constante; entende-se o alinhamento rural entre as áreas do MS, MT e GO, a particularidade urbanística do DF e destaca-se o entendimento da PNDR sobre a região, em que não há microrregião de baixa renda.

Apresento, portanto, pelos métodos e técnicas adotadas, a perspectiva da Abordagem Cognitiva sobre a atuação do FCO no desenvolvimento regional, em que das fontes primordiais foram extraídos os valores estatístico-textuais das programações, o contexto da gestão do FCO por métodos qualitativos e a base quantitativa para o cotejamento da aplicação dos recursos do FCO, que conjuntamente formam a análise de conteúdo empreendida por este estudo.

2.1 Descrição Geral da Pesquisa

No contexto da formulação e implementação da ação pública, cada um dos atores desempenha papéis específicos nessa estrutura multinível, carregados da construção cultural que nos rodeia enquanto humanos. Entre esses atores e suas interações, e entre as estruturas de ação dadas, há um contexto sócio-histórico que constrói as dinâmicas da ação pública e reconstrói a si próprio constantemente; estrutura-se desde a linguagem cotidiana que permeia a ação pública até os documentos produzidos a partir de suas deliberações, por exemplo. O contexto de toda essa produção em ação pública é como uma estrutura simbólica de ações de atores e instrumentos; um objeto de investigação, que de suas matrizes espelha a realidade material da ação pública.

Como ação pública, a PNDR elenca princípios em suas diretrizes e na produção de seus normativos em torno do objetivo maior do desenvolvimento regional e integração. Tem regulados por lei seus mecanismos de decisão e utiliza como principais instrumentos de ação

pública os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, previstos em 1989 pela Lei 7.827. A dinâmica das interações entre atores estatais, não-governamentais e demais interessados nas aplicações dos recursos dos Fundos Constitucionais bem revela sobre a PNDR e os interesses em torno de sua permanência, reforma ou extinção.

Diante dessa tipificação, o FCO é um instrumento de financiamento da PNDR, isto é, um instrumento de ação pública da PNDR; o FCO é agente do financiamento à atividade produtiva do Centro-Oeste, atuando sob estes moldes sobre o desenvolvimento regional. Os documentos do FCO portam o conteúdo programático da aplicação anual do FCO, mas igualmente o conteúdo simbólico manifestado em suas deliberações.

Por esse motivo, a matriz conceitual aplicada a este trabalho adota a perspectiva focada em atores, representações, instituições, processos e resultados como dimensões - que juntas permitem uma análise bem precisa da ação pública. Estas definem o Pentágono das Políticas Públicas, um conceito-chave no âmbito da Abordagem Cognitiva que foi adotado como referencial conceitual para a análise da ação pública do FCO neste trabalho.

O Pentágono das Políticas Públicas enfatiza, portanto, a dinamicidade da ação pública, assumindo as constantes interações entre pessoas físicas e jurídicas, atores públicos e privados, instituições financeiras e organizações não governamentais, que de seus papéis e coalizões marcam as estratégias, os projetos e os resultados da ação pública – neste caso, o FCO. (LASCOUMES; LE GALÈS; 2012a, p. 15).

Sob esta perspectiva teórica, também foi explorado nesta pesquisa o conceito de referenciais de governança global e setorial aplicados ao FCO. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a; MULLER; SUREL, 2002). Tais conceitos de abordagem foram utilizados essencialmente para: estabelecer paralelos de ação pública e modelos de desenvolvimento, no setor da ação regional; compreender o FCO enquanto meta-instrumento de ação pública nesse âmbito setorial; depreender os referenciais do FCO que guiam a destinação de seus recursos, a partir da análise de conteúdo das prioridades e diretrizes do FCO e de sua dotação orçamentária anual, de 2014 a 2018.

A presente monografia realizou análise documental das prioridades e diretrizes do FCO e suas previsões orçamentárias, aplicando a análise estatística textual operada pelo *software* Iramuteq sobre as programações do FCO no período de 2014 até 2018, utilizando também informações obtidas pela “observação como participante” no Condel/Sudeco e na SFRI (MARIETTO, 2014). Nesta investigação dos referenciais de ação pública do FCO em desenvolvimento regional, foi realizada uma triangulação de métodos para desvelar os objetos do FCO pesquisados da maneira mais contínua possível.

2.2 Fontes Primordiais da Pesquisa

Para desvendar as lógicas cognitivas às quais o FCO se vincula, enquanto meta-instrumento de ação pública especialmente inserido na dinâmica do desenvolvimento regional, foram utilizados como fonte primordial os documentos-síntese da deliberação sobre os recursos do FCO a cada período: as programações do FCO anuais entre 2014 e 2018. Nessas programações estão estabelecidas as diretrizes e as prioridades do Fundo em cada período de execução, contendo também a dotação orçamentária prevista para cada estado do Centro-Oeste durante o exercício, também descritas as previsões para cada linha de financiamento.

As programações são constituídas em oito seções, invariavelmente, mais anexos:

- Título I – Introdução
- Título II – Programação Orçamentária
- Título III – Condições Gerais de Financiamento
- Título IV – Programa de FCO Empresarial de Apoio aos Empreendedores Individuais (EI) e às Micro, Pequenas e Pequeno-Médias Empresas (MPE)
- Título V – Programa de FCO Empresarial para Médias e Grandes Empresas (MGE)
- Título VI – Programa de FCO Rural
- Título VII – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)
- Título VIII – Programas de FCO para Repasse

O Título I, introdutório, apresenta o Fundo e estabelece as Prioridades Gerais, Setoriais e Espaciais do FCO em cada período. Cita-se sua criação em 1989 pela Lei n.º 7.827, a regulamentar ação prevista na Constituição Federal (art. 159), “com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico e social da Região, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos.”. Depois, são citados os dispositivos de regulamentação do Fundo, desde 2014 no mesmo formato (BRASIL, MI, 2018): a Programação do FCO

foi elaborada pelo Banco do Brasil e aprovada pelo Conselho Deliberativo do Desenvolvimento do Centro-Oeste – Condel/Sudeco, em consonância com as diretrizes estabelecidas no art. 3º da Lei n.º 7.827; as diretrizes e as orientações gerais estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional [...]; as diretrizes e as prioridades estabelecidas pelo Conselho Deliberativo do Desenvolvimento do Centro-Oeste – Condel/Sudeco [...]; **as políticas setoriais e macroeconômicas do Governo Federal**; o Plano **Regional** de Desenvolvimento do Centro-Oeste – PRDCO; e as contribuições dos Conselhos de Desenvolvimento dos Estados e do Distrito Federal – CDE (grifos meus).

São também referidas as Portarias e Resoluções que aprovam/alteram cada dispositivo de regulação do Fundo. Esses documentos regulatórios foram utilizados para compreender as etapas de deliberação do FCO, contudo, devido à sua síntese nas programações do FCO anuais, optou-se por utilizar apenas estas na análise de conteúdo em busca dos objetivos propostos.

O Título I contém o específico substrato de análise desta monografia, na busca de paralelos para denotar os referenciais de ação pública do meta-instrumento estudado nesta pesquisa: as prioridades do FCO, erguidas sobre as diretrizes e orientações deliberadas (aquelas registradas nas regulações). As Prioridades Gerais, Setoriais e Espaciais do FCO balizam a aplicação dos recursos para as atividades produtivas abrangidas pelas linhas de financiamento do Fundo, tendo como prioritárias “as atividades assim propostas pela Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste – Sudeco, com base nas sugestões das Unidades Federativas, e aprovadas pelo Conselho Deliberativo do Desenvolvimento do Centro-Oeste – Condel/Sudeco.”. Os programas de financiamento do FCO são “segmentados por setores produtivos – empresarial e rural” (BRASIL, MI, 2018).

A programação orçamentária dos recursos destinados aos segmentos da atividade produtiva está descrita sempre no Título II, em que são ordenadas em tabela as fontes de recursos do FCO e as saídas de recursos a cada período. Objetivando apreender o contexto da realização orçamentária do FCO e sua atuação no desenvolvimento regional, foi adotada uma análise de caráter comparativo, entre o orçado e o executado, por ano, e a aplicação de recursos em cada setor – empresarial e rural. Foram utilizadas tabelas colhidas para análise documental: tabelas das programações do FCO anuais e tabelas dos relatórios de gestão do FCO.

Também como fonte desta pesquisa foram utilizados dados coletados na SFRI, que coordena o FCO no MI. Ocorreram duas reuniões na SFRI, em que a primeira delas foi destinada a observar o seu espaço físico, e a segunda reunião foi utilizada para realização de entrevista semi-estruturada com dois servidores da SFRI, Fabrício e Josemar, que tiveram suas identidades preservadas neste estudo.

A SFRI é subdividida em dois departamentos: Departamento de Prospecção, Normas e Análise dos Fundos e Departamento Financeiro e de Recuperação de Projetos. Os representantes do MI adequam as orientações do Governo Federal para a execução, repassando ao representante da SFRI, que mobilizará os demais gestores, diretores e coordenadores-gerais. Partindo dessas orientações, a equipe técnica cumpre as etapas necessárias ao alcance dos objetivos, por sua vez mais ligados aos recursos.

A organização dos documentos da SFRI está, em boa parte, disponível no SEI – Sistema Eletrônico de Informações do Governo Federal¹³. O IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada também possui uma base destinada aos Fundos Constitucionais de Financiamento. As Resoluções do Condel/Sudeco e do MI estão disponibilizadas em seus respectivos *sites*, bem como as programações do FCO.

Apesar da disponibilização online de boa parte dos documentos, foram obtidos pareceres da SFRI e avaliações de impacto do IPEA por intermédio do servidor Josemar¹⁴.

2.3 Instrumentos de Pesquisa e de Análise de Dados

Para analisar o conteúdo estatístico-textual coletado de fontes primordiais, as prioridades contidas nas programações do FCO de 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018, foi utilizado o *software* Iramuteq - *Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*, tendo analisado essas programações de forma lexical, estatística e gráfica para evidenciar as suas matrizes cognitivas, nos termos de seus discursos. A finalidade foi a composição de uma estrutura comparativa entre esses resultados, de modo a entrelaçar modelos de desenvolvimento regional, nacional e referenciais cognitivos de ação pública do FCO. Para isso, os resultados encontrados por meio do *software* foram analisados de forma conjunta à revisão da literatura sócio-histórica em desenvolvimento.

O Iramuteq é um *software* gratuito que combina linguagens de programação estatísticas e sistêmicas (*software R* e *linguagem python*), desenvolvido por Pierre Ratinaud em 2009 a partir de tecnologia *open source* (fonte aberta); o Iramuteq deriva do *software* ALCESTE - *Analyse Lexicale par Context d'un Ensemble de Segments de Texte*, desenvolvido por Max Reinert na década de 90, que produz análises estatístico-lexicais baseadas em um mesmo interesse particular expresso em materiais textuais, inovando por recuperar o contexto em que as palavras ocorriam, diferentemente dos *softwares* existentes à época, indo além do enfoque único na palavra (CAMARGO; JUSTO, 2013).

O Iramuteq possui dicionário de análise completo em português e possibilita diferentes tipos de análise: estatísticas textuais clássicas; especificidades de grupos (contrastes nas

¹³ Para aderir ao SEI, entretanto, é necessário envio de Ofício para o Tribunal Regional Federal da 4ª Região pleiteando o direito de uso do SEI, e com Acordo de Cooperação Técnica se formaliza a cessão do uso do SEI. (BRASIL. MP, 2018b).

¹⁴ Nome fictício atribuído ao servidor.

modalidades de variáveis) e Análise Fatorial de Correspondência¹⁵ (representação gráfica); classificação hierárquica descendente - CHD¹⁶ conforme o método de Reinert; análises de similitude de palavras presentes no texto e nuvem de palavras (CAMARGO; JUSTO, 2013).

Com exceção do método de CHD e nuvem de palavras, os demais recursos foram utilizados neste trabalho, a fim de explorar o discurso das programações do FCO, que pelas suas prioridades demonstram os referenciais em desenvolvimento regional adotados ao longo do período analisado. Somadas as ferramentas qualitativas convencionais e o cotejamento da aplicação dos recursos do FCO, tem-se a triangulação de métodos deste trabalho.

A escolha do Iramuteq como ferramenta metodológica para o estudo de um meta-instrumento de ação pública, instrumento de financiamento da PNDR, intenta a contextualização da política pública em setores de intervenção econômicos e sociais, entre a interação de atores múltiplos e estruturas de gestão não-convencionais. A utilização do Iramuteq para analisar o conteúdo das programações do FCO intenta realizar uma análise quantitativa dos dados textuais. De acordo com Camargo e Justo (2013, p. 514),

A análise de dados textuais, ou análise lexical, conforme *Lahlou* (1994) propõe que se supere a dicotomia clássica entre quantitativo e qualitativo na análise de dados, na medida em que possibilita que se quantifique e empregue cálculos estatísticos sobre variáveis essencialmente qualitativas - os textos. Torna-se possível, a partir da análise textual, descrever um material produzido por determinado produtor, seja individual ou coletivamente (um indivíduo ou um grupo), como também pode ser utilizada a análise textual com a finalidade comparativa, relacional, comparando produções diferentes em função de variáveis específicas que descrevem quem produziu o texto.

O Iramuteq funciona a partir da noção de “segmento de texto”, que são os *corpus textuais*. Cada exemplar de um documento específico constitui um *corpus textual* individual (CAMARGO; JUSTO, 2013), então cada Programação do FCO correspondeu a um *corpus textual*, um conjunto de textos monotemáticos, totalizando seis *corpus textuais* em análise conjunta, tendo sido inseridas em cada um as variáveis “governo” e “ano”: governo Dilma, governo Temer, ano 2014; ano 2015; ano 2016; ano 2017; ano 2018.

As variáveis devem ser incluídas utilizando o formato **ano_2014* ou **ano_2018*, bem como ou **gov_Dilma*, ou **gov_interino* ou **gov_Temer* no início de cada *corpus textual*. Para o ano de 2015, por exemplo, utilizadas as variáveis **ano_2015*, **gov_Dilma*.

¹⁵ AFC: cruzamento entre a frequência de incidência de palavras e as classes de formas em um plano cartesiano (NASCIMENTO; MENANDRO, 2006 apud SALVIATI, 2017, p. 12).

¹⁶ O método de CHD não foi diretamente utilizado neste estudo, embora forneça automaticamente parte da construção da AFC quando esta análise é comandada no *software*.

Indagando “o que está por trás dos conteúdos manifestos, indo além das aparências do que está sendo comunicado”, a utilização do Iramuteq tem o Título I (prioridades) como mensagem a ser decomposta, e comparada (DE SOUZA MINAYO, 2002). A partir de cada *corpus textual*, forma-se um conjunto de textos que constitui um *corpus de análise* sobre um mesmo tema. Nesses textos, as variáveis adotadas delineiam a pesquisa, formando agrupamentos de características. (CAMARGO; JUSTO, 2013). Os *corpus textuais* devem ser formatados pelo OpenOffice ou LibreOffice, em conjuntos de caracteres padrão Unicode (UTF-8) para decodificação adequada.

A partir do conjunto de *corpus de análise*, o Iramuteq forma uma Unidade de Contexto Inicial – UCI, de onde parte a primeira fragmentação textual para análise. A UCI corresponde ao texto. Em seguida, a partir de critérios como número de palavras analisadas e pontuação, o Iramuteq forma uma Unidade de Contexto Elementar – UCE, que corresponde a segmento de texto. Neste estudo, cada programação anual foi organizada como parágrafo, resultando na leitura de cinco segmentos de texto pelo *software*.

A partir desta, o *software* “estabelece as matrizes a partir das quais será efetuado o trabalho de classificação”, formando a Unidade de Contexto. As Unidades de Contexto devem ser de tamanho comparável e possuir homogeneidade semântica; isso as caracteriza como “unidades estatísticas de pesos idênticos” e formam a base para todas as estatísticas efetuadas a partir de tais *corpus* (REINERT, 1998 apud NASCIMENTO, 2006, p. 74).

De acordo com as orientações metodológicas de Minayo (2002), devem ser escolhidas as unidades de registro, e em seguida definidas as unidades de contexto, trechos significativos e categorias. Para a análise do *software* Iramuteq, foram definidos o Título I das programações (de 2014 a 2018, as Prioridades Gerais, Setoriais e Espaciais) como unidades de registro e como os trechos mais significativos das programações. O conjunto dessas prioridades foi definido como unidades de contexto, de atributos semânticos e extensões comparáveis.

As categorias de análise, variáveis ano e governo, permitem uma análise de grupos de prioridades do FCO entre 2014 e 2018, período de indefinições e incertezas políticas, almejando compreender que referências são frequentes, e se repetem, como se distinguem, o que é mutável, ou flexível, e o que é consolidado, estrutural, do FCO? “Sem excluir as informações estatísticas, nossa busca deve se voltar, por exemplo, para as ideologias, tendências e outras determinações características dos fenômenos que estamos analisando.” (DE SOUZA MINAYO, 2002, p.76).

Como perspectiva quantitativa do FCO, o cotejamento da congruência da aplicação dos recursos do FCO perante as diretrizes brasileiras em desenvolvimento regional utilizou como fontes a) o Título II das programações do FCO no período de 2014 a 2018 para estabelecer

as previsões anuais de aplicações; b) os relatórios de gestão formulados pelo BB de 2014 a 2016, em que são informados os quantitativos dos exercícios por completo; c) informações qualitativas acerca da aplicação dos recursos em 2017 e o exercido até então em 2018, obtidas em análise documental e revisão literária do FCO.

Importante destacar que do ano de 2017, importante para a conjuntura do estudo, apenas estavam disponíveis no relatório de gestão os dados do 1º semestre do exercício. Também, devido à produção do relatório de gestão apenas ao final do exercício, o ano de 2018, corrente, foi abrangido somente em suas previsões de aplicações dos recursos neste estudo, o que nos permite cotejar o panorama da aplicação do FCO ao desenvolvimento regional de 2014 até então com reflexões sobre os próximos passos, direcionamentos e resultados do FCO.

Em síntese, a análise de conteúdo desta pesquisa foi concentrada nos dados presentes no Título I e Título II das programações do FCO¹⁷ entre 2014 e 2018, obtidas no *site* do MI¹⁸. Do conteúdo do Título I foi realizada uma análise do discurso das prioridades, mediante a utilização do *software*. O conteúdo orçamentário das programações do FCO fora aliado aos dados disponibilizados nos relatórios de gestão do FCO para cotejar a aplicação dos recursos em desenvolvimento regional do Centro-Oeste em termos de congruência entre as diretrizes elencadas e as programações aprovadas; o conteúdo originado da observação participante no MI e na 8ª Reunião Ordinária do Condel/Sudeco foi subsidiário às análises.

O capítulo analítico apresenta as imagens, gráficos e tabelas produzidas a partir do *software*, adentrando a análise dos referenciais de ação pública presentes no FCO. Apresenta também a discussão da execução orçamentária do FCO utilizando-se de tabelas para a análise da realização das aplicações de recursos do FCO previstas a cada ano, de 2014 a 2018.

As etapas de migração da informação documental para a interface eletrônica do Iramuteq e produção dos resultados estão descritos nos Apêndices ao final da monografia.

¹⁷ Título I – Prioridades do FCO; Título II - Recursos Previstos por UF/Setor.

¹⁸ As programações também estão disponíveis nos *sites* da Sudeco e BB.

3 MATRIZES COGNITIVAS DO FCO NA ATUAÇÃO REGIONAL

Ao mencionar a atuação do FCO na região Centro-Oeste, que objetiva aplicar recursos aos setores produtivos em favor do crescimento econômico da região e diminuição de desigualdades regionais, proponho adotar o desenvolvimento regional como ação pública, de modo que o desenvolvimento regional do Centro-Oeste, ou do Norte e do Nordeste, também sejam entendidos como ação pública. Não são mutuamente excludentes; contrário a isto, compõem um contexto complementar de ação pública em desenvolvimento regional.

Logo, a PNDR é a ação pública que visa o desenvolvimento regional e utiliza os Fundos Constitucionais como instrumentos de ação pública. Também, de acordo com apontamento do IPEA, o FCO é um dos principais “instrumentos explícitos” da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (2017, p. 189).

A ação do Estado visando ao desenvolvimento regional encontra deliberação, regulação, implementação e capilaridade pelas vias de atores múltiplos que transcendem a organização institucional efetiva do FCO. Os atores, seus interesses e visões de mundo encontram no Condrel/Sudeco expressão e vontade, embora ainda assim não circunscrevam todo o quadro dessa ação pública pelo desenvolvimento do Centro-Oeste, a priori. Há lógicas, princípios e valores entrelaçados em toda a ação, em redes que poderiam abranger Conselhos outros, por assim dizer. No desenvolvimento regional do Centro-Oeste, vemos o FCO como um “instrumento múltiplo”, que no contexto da Ação Pública se mostra como “meta-instrumento”.

O FCO é um meta-instrumento de ação pública que se organiza pelo modelo de governança, em que há referências dos padrões internacionais, diretrizes de outros diferentes instrumentos de ação pública, tais quais PNDR e PRDCO, ou a taxa Selic, sendo instrumento de regulação econômica e fiscal, de ajustes concorrenciais e sociais – como utensílio monetário, de comércio exterior, de geração de emprego e renda, seguridade social, sazonalidade produtiva, instrumento de financiamento da PNDR, instrumento de controle social. Isto é, meta-instrumento de ação pública do desenvolvimento do Centro-Oeste, em nosso contexto.

Além do mais, o FCO abrange normas e *standards* de melhores práticas, advindos de instâncias maiores, que acompanham princípios de governança corporativa. A coordenação por múltiplos atores e competências, de forma multinivelada e transversal, reúne atores estatais e não estatais em um círculo que não define somente a aplicação de recursos aos financiamentos produtivos da região a cada ano; é uma dinâmica de interação que cria novos referenciais em

ação pública, que adequa normas e práticas no desenvolvimento do Centro-Oeste a realidades mais amplas que só as explicitadas pelas institucionalidades que cercam a ação pública.

O PRDCO (2007-2020) também é meta-instrumento da PNDR, que para a Sudeco é o “principal instrumento de orientação de suas ações e projetos de desenvolvimento regional”, conforme *site* institucional. Sua elaboração é de iniciativa do MI, “mas não deve ser concebido como um plano do governo federal. Deve constituir, de fato, referencial para a sociedade regional, seus atores sociais e agentes públicos” (BRASIL, Sudeco, 2017c).

Conforme a mesma fonte institucional da Sudeco, o PRDCO “não pode ser confundido com o plano do governo, pois transcende mandatos, devendo compor a base estratégica para futuros governos brasileiros e seus parceiros nos Estados da Região”. Portanto, o papel deliberativo da Sudeco no FCO inclui essas diretrizes de maneira extensível a todos os exercícios da programação do FCO. Desde sua criação, a PNDR é assim aplicável, também.

Os atores do FCO puderam ser elucidados conforme a referida 8ª reunião ordinária do Condel/Sudeco. Estiveram presentes gestores e assessores técnicos da Sudeco, do MI e do BB, assim como governadores dos estados do Centro-Oeste contemplados pelo FCO, ministros de Estado como Ministros da Fazenda, do Planejamento e da Defesa, nesta ocasião. Também ocupavam assentos representantes da classe empresarial, pelo que pude notar nos momentos de palavra dos atores do Condel/Sudeco, sendo incerta a assertiva da presença de organismos não-governamentais, nesta reunião. As decisões da reunião foram publicadas na forma da Resolução Condel/Sudeco nº 67, datada de 17.10.2017, publicada no DOU de 19.10.2017.

A despeito de cotejar em minha observação que tais reuniões ocorrem em um modelo dialógico que oportuniza a fala dos atores a cada proposta em votação, embora a maioria delas seja aprovada celeremente por unanimidade com raras objeções, o enfoque analítico deste trabalho voltara-se especificamente para a investigação dos referenciais de ação pública do FCO pelos recursos de análise estatístico-textual do Iramuteq, seguida de ponderação analítica sobre a dotação dos recursos do Fundo no desenvolvimento da região e redução das desigualdades regionais. Apresento, neste capítulo analítico, os referidos desvelamentos.

3.1 Palavras-chave da atuação do FCO na atividade produtiva regional

Inicialmente, em entrevista com o servidor Fabrício, do MI, foi relatado que de 2013 até este ano de 2018 as prioridades eram muito semelhantes, em geral. Diante desta informação,

esta pesquisa reuniu para análise as programações do FCO dos anos de 2014 a 2018, em um *corpus textual* único em que foi aplicada a ferramenta “Análise de Especificidades e Análise Fatorial de Correspondência (AFC)” do *software* Iramuteq para desvelar, nas camadas menos aparentes dos documentos, as particularidades inerentes a cada grupo de prioridades – cada ano.

O Iramuteq agrupou o discurso de cada programação, no seu processo de classificação partindo de unidades de contexto, gerando um gráfico cartesiano em que cada programação foi representada pelo seu ano de exercício. Cada ano foi alocado no gráfico pelo *software* visando demonstrar visualmente as maiores proximidades discursais entre anos distintos. Assim, a cada ano foi atribuída uma cor, sendo dada a mesma cor às formas destacadas em um mesmo ano.

Na AFC são vistas as oposições entre classes de discurso ou formas¹⁹. Por contraste, ainda, o posicionamento das classes em eixos opostos realça o alinhamento mais específico das palavras de um mesmo quadrante, mesmo que de classes discursais distintas. Discursos são qualitativos; de um quadrante ao outro não se pode separar, por completo, suas classes; isto é, por mais que os mandatos sejam distintos, nesta análise gráfica do FCO foram evidenciados pontos em que os discursos se assemelham e/ou continuam, e extremos cartesianos de distância.

Nota-se, então, a relação de pertencimento a contextos similares de programações executadas em conjunturas políticas diversas. A despeito dos três tipos de mandatos, governo Dilma, interino e Temer, o financiamento do desenvolvimento regional do Centro-Oeste possui um caráter próprio que não o desloca de um eixo ao outro nos 4,5 anos de execução das programações. Raciocinamos, então, sobre os contornos cognitivos que comportam essas programações, esses discursos, conceitos e palavras mais constantes/marcantes de 2014 a 2018.

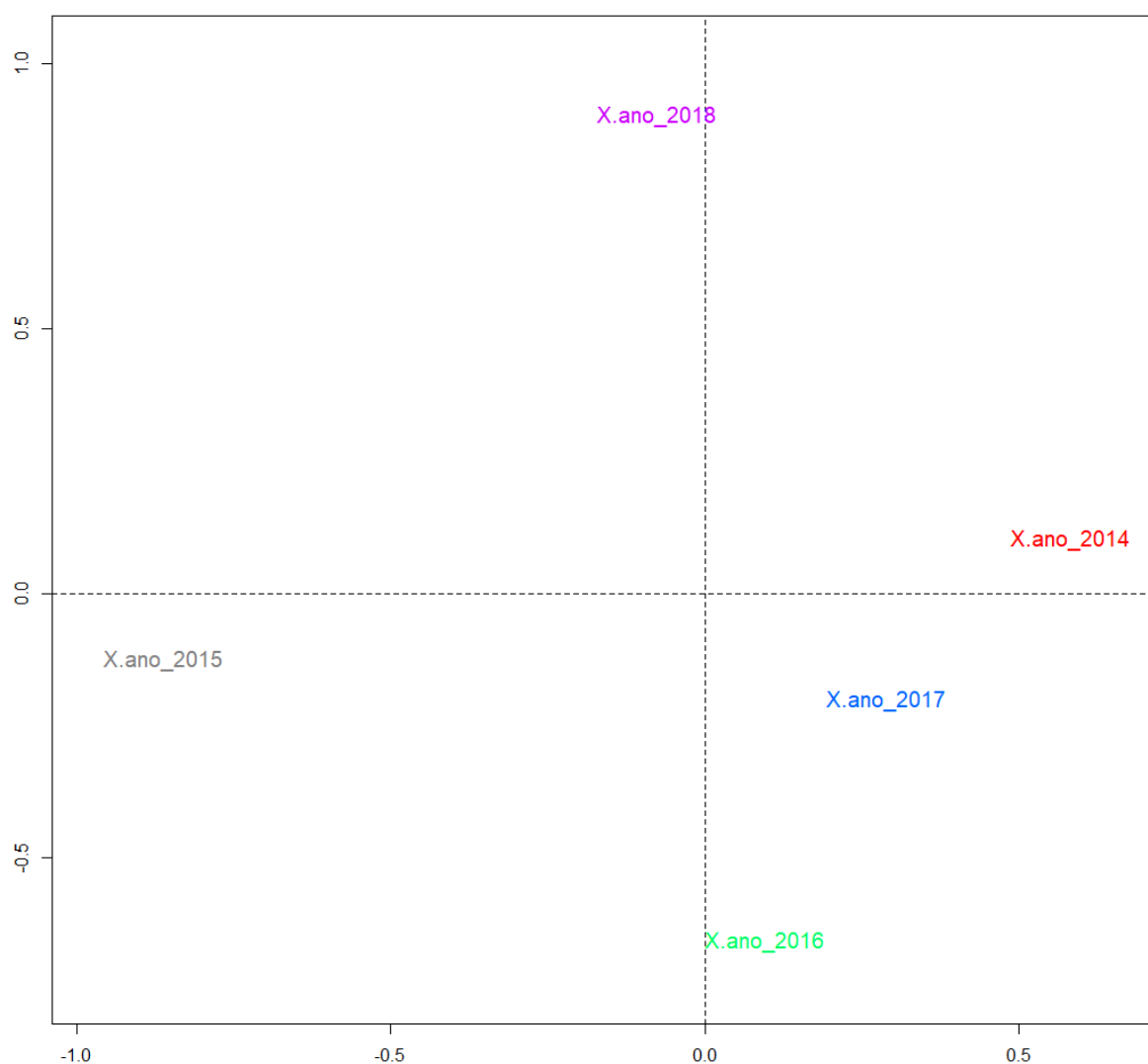
Resultante desta análise gráfica, foi possível identificar que entre os três tipos analisados de mandatos governamentais existe uma parte da estrutura do FCO inamovível, que é central, e pontos que identificam particularmente o plano de ação pública em execução.

A estrutura central fixa corresponde ao corpo das prioridades do ano de 2014, que são intensamente similares às prioridades de 2013 e dão continuidade ao modelo de desenvolvimento estabelecido ao longo dos mandatos do governo Lula, consideradas as dinâmicas de ajustamento da economia brasileira após as tensões de 2008 e dos anos 90. Devido a esta semelhança e para marcar um período mais específico do desenvolvimento regional brasileiro, optou-se por iniciar a análise da atuação contemporânea do FCO sobre a atividade produtiva da região tomando como ponto de partida o ano de 2014.

¹⁹ Fonte: NASCIMENTO; MENANDRO, 2006 apud SALVIATI, p. 12, 2017.

O gráfico 1 resultante da aplicação da AFC estabelece as diferentes classes de discurso identificadas pelo *software* e as posiciona conforme a similitude entre os discursos acrescentados e alterados a cada nova programação executada. No segundo gráfico gerado se torna mais claro que a programação do ano de 2014 é tomada como ponto de referência em comparação às programações dos anos que se seguem, indicando o centro do discurso do FCO ao longo do período analisado nesta pesquisa.

Gráfico 1. Análise de especificidades para a variável “ano”.

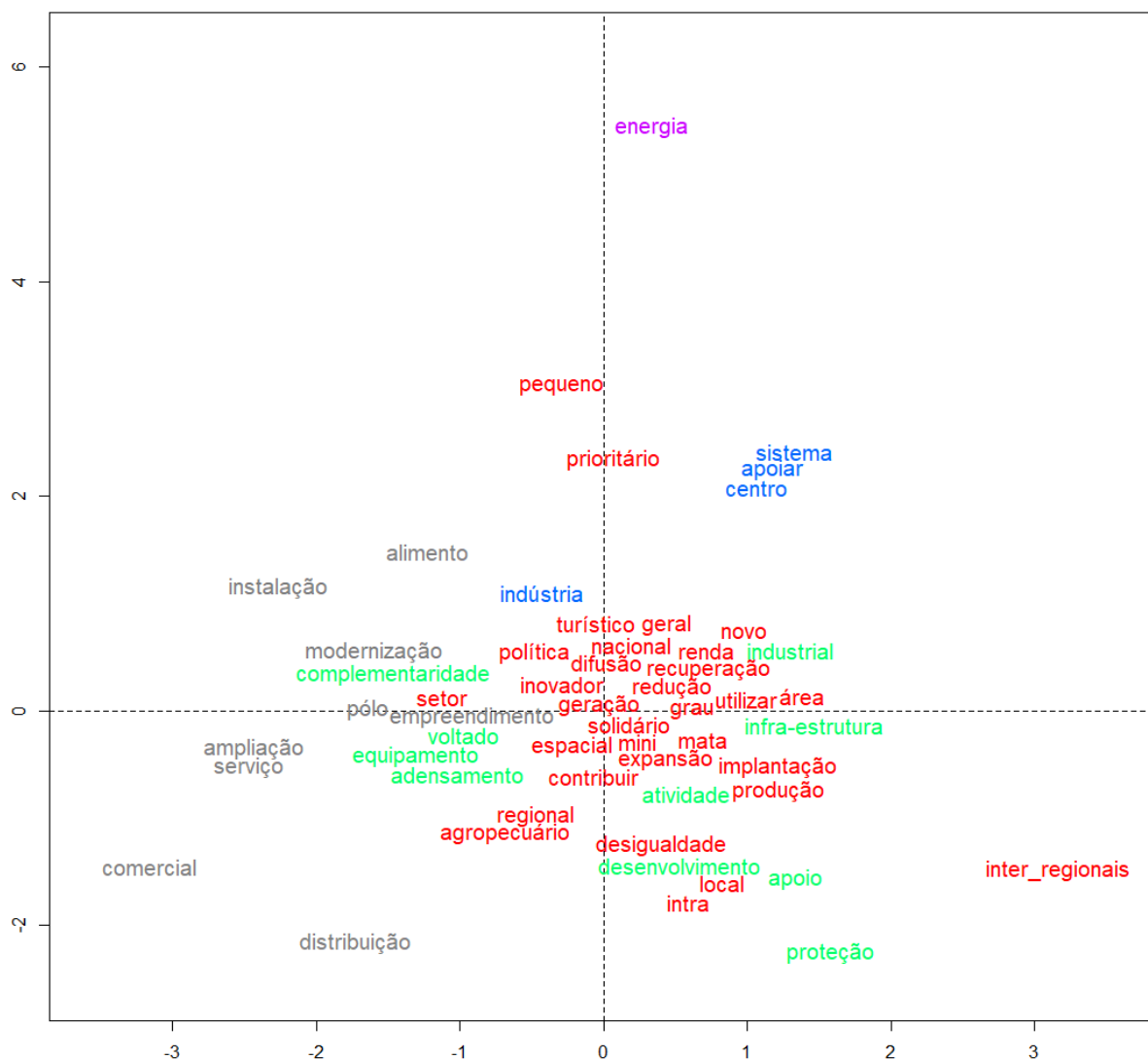


Fonte: Elaboração própria pelo *software* Iramuteq.

Seguindo as posições e colorações atribuídas no gráfico 1, as prioridades do FCO postas pelo governo no ano de 2014 se destacam em vermelho ao centro do gráfico 2. Dentre

as formas²⁰ que as expressam, destaco: produção regional, implantação, expansão, difusão, agropecuário, inovação; geração de renda, pequeno e mini (tomador), mata e recuperação, turístico, política nacional.

Gráfico 2. AFC dos discursos das programações FCO no período entre 2014-2018.



Fonte: Elaboração própria pelo *software* Iramuteq.

O ano de 2015 (em cor cinza) está representado ao outro lado do gráfico trazendo diferenças significativas: as prioridades características incluem ampliação, modernização, instalação e empreendimentos referentes ao setor comercial e de serviços, também ressaltando a distribuição e a produção de alimentos. Muito próximos dessas prioridades estão, também, os

²⁰ As “formas”, ou “formas ativas”, são essencialmente “termos gramaticais”, que assumem pesos e significações sociais em pesquisas de caráter qualitativo, como neste estudo sobre representações/discursos.

termos setor, agropecuário, difusão, política e regional, instituídos pela programação de 2014 nesta análise, destacados (em cor vermelha) pelo Iramuteq.

Corroborar-se, por este resultado gráfico, a visão do FCO sobre a estruturação da matriz produtiva da região Centro-Oeste, sinteticamente pautada na instalação e modernização dos setores rurais e empresariais entre os diferentes estados que os recursos do FCO contemplam.

Comparando por contrastes, a concentração dos termos referentes ao setor de comércio e serviços se estabelece em clara oposição horizontal²¹ ao termo referente às defasagens inter-regionais; podemos identificar, portanto, uma visão que relaciona a suplantação das problemáticas entre regiões pelo investimento na ampliação e modernização nos setores de comércio, serviços e alimentos do Centro-Oeste, conforme prioridades aprovadas em 2015.

O ano de 2016 (em cor verde) insere mais conceitos marcantes para o desenvolvimento regional do Centro-Oeste²²: infraestrutura, industrial, equipamento; complementaridade, adensamento, apoio a atividades; e, mais fortemente, o termo desenvolvimento. Em 2017, adicionam-se às prioridades contíguas um corpo de termos muito similar, e reduzido: indústria e sistema (em cor azul).

Dito de modo elementar, as formas de 2017 reforçam as ideias expressas anteriormente em 2016, em relações perpendiculares entre elas próprias a partir do centro fixo das prioridades do FCO, estabelecendo eixos derivados de “infraestrutura e desenvolvimento, equipamento e adensamento”. Pode-se perceber, desta análise gráfica, a confluência que o período 2014-2018 ressaltou no financiamento do desenvolvimento regional do Centro-Oeste. Dada esta continuidade no tempo, portanto, numa conjuntura político-econômica aproximada em determinadas dimensões, ocorre que a partir de 2016 os governos em vigência passam a acrescentar às demandas do FCO cada vez menos diferenciais. Seria pela maturação da política?

O afunilamento gradual dos conceitos mais relevantes desvelados dentre as programações do FCO (2014-2018) culmina no ano atual com a especificidade da priorização a projetos que utilizem energia de fontes alternativas renováveis, de forma eficiente e/ou que

²¹ Nota-se que horizontalmente as diferenças entre discursos apresentam nexos mais evidentes. Na perspectiva vertical se posicionam e agrupam os discursos de cada ano, sendo especificados e distribuídos melhor para comparação no eixo da horizontal. Assim, nesta análise, adotou-se predominantemente os resultados pela perspectiva horizontal dos termos.

²² Em reparo, informo que o termo “proteção” se refere aos termos “proteção do conhecimento” e “proteção do meio ambiente” na programação do FCO de 2016; na metodologia, teria sido necessário ligar cada um desses conceitos pelo caractere *underline* no *corpus textual* para que não houvesse essa separação. As formas mais adequadas seriam: *proteção_do_conhecimento* e *proteção_do_meio_ambiente*, contudo, puderam ser compreendidas adequadamente com o auxílio da análise documental, atenuadas também por sua pouca relevância no FCO demonstrada ao longo de todo o estudo.

promovam a modernização de suas instalações; por todo o contexto, depreende-se, neste caso, a pouca ou longínqua relevância dada à questão no âmbito do desenvolvimento regional do Centro-Oeste, até então, embora a sustentabilidade ambiental seja um dos destaques das diretrizes maiores do FCO.

Pode-se constatar, das análises qualitativas e AFC sobre o discurso do FCO entre 2014 e 2018 que, no período analisado, a atuação do FCO sobre a atividade produtiva regional tem sido o financiamento de a) modernização e ampliação de empreendimentos empresariais e rurais; b) desenvolvimento e consolidação do setor de comércio, serviços e C,T&I; c) desenvolvimento de infraestrutura para a atividade empresarial, indústria de alimentos, aquisição de equipamentos e conotação da indústria nos termos de sistema, complementaridade, cadeias produtivas, projetos de apoio mútuo, pólos turísticos.

Pelo que as análises conjuntas indicam, a proteção ao meio ambiente, recuperação de áreas degradadas, utilização de fontes alternativas de energia segue o padrão assentado no estudo do pesquisador Murilo José de Souza Pires acerca do FCO, publicado no caderno *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 49, do IPEA, em 2016: o Programa de Conservação da Natureza (Pronatureza), parte do FCO Rural, de 2003 a 2007 compôs apenas 0,4% da aplicação desses recursos; entre 2008 e 2012, pequeníssimos 0,8% dos recursos rurais²³ (2016, p. 278).

De Souza Pires, em seu diagnóstico do FCO no período de 1995 a 2012, destaca que as principais linhas de financiamento foram, basicamente, as relacionadas com o fomento às atividades de a) desenvolvimento rural; b) Pronaf; c) desenvolvimento dos setores de comércio e serviço; d) desenvolvimento industrial. Não fora incluído particularmente o setor de turismo, identificado no segmento empresarial em relevância equivalente ao Pronatureza no setor rural.

Em resultados correspondentes, o presente trabalho encontrou desvelamentos similares com relação aos setores que referenciam o FCO em sua atuação no desenvolvimento regional. Para aferir a confluência dos recursos do Fundo no desenvolvimento do Centro-Oeste para a redução das desigualdades regionais com inclusão social e sustentabilidade ambiental, no sentido próprio da concordância de ideias e interesses, foram destacadas suas linhas de financiamento mais expressivas, depreendidas da análise documental das programações do FCO de 2014-2018. Logo, o tópico 3.2 deste capítulo analítico apresenta essas verificações

²³ Segundo esta fonte, no mesmo período de 2003 a 2007 o Pronaf representou, de forma majoritária, mais de 45% dos valores totais dos contratos e o Programa de Desenvolvimento Rural 42% destes. Entre 2008 e 2012, último período da análise do autor, o Pronaf manteve-se predominante no FCO rural, em 36% dos recursos aplicados; os programas de desenvolvimento rural em torno dos 26%; e os 0,8% do Pronatureza.

orçamentárias, que também serviram de base aos referenciais de ação pública do FCO dos tópicos analíticos finais.

3.2 A confluência da aplicação dos recursos do FCO de 2014 a 2018

Para cotejar a conformidade entre o discurso das diretrizes e prioridades do FCO e a concreta aplicação desses recursos nos setores produtivos, sob as orientações da PNDR, PRDCO e do Condol/Sudeco, nesta análise será utilizada a segmentação estabelecida pelos entes gestores para o financiamento produtivo da região: FCO Empresarial e FCO Rural. No período analisado, o FCO Rural inclui Pronaf-RA e Pronaf Demais, reunidos neste estudo como Pronaf. Nesses dois segmentos, estão abarcados os seis programas de financiamento do FCO:

- a) Programa de **FCO Empresarial** de Apoio aos Empreendedores Individuais (EI) e às Micro, Pequenas e Pequeno-Médias Empresas (**MPE**);
- b) Programa de **FCO Empresarial** para Médias e Grandes Empresas (**MGE**);
- c) Programa de **FCO Rural**; d) Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (**Pronaf**); e) Programa de FCO Empresarial para Repasse; e f) Programa de FCO Rural para Repasse (grifos meus). (BRASIL, MI, 2017b).

Conforme evidenciado, a principal e mais clara setorização do FCO é esta: a aplicação dos recursos em atividade empresarial ou atividade rural, para tomadores de todos os portes inclusos, aqui resumidos em pequeno ou grande porte. Essa setorização, constante em todas as programações do FCO entre 2014-2018, está demonstrada pelos recursos previstos para cada estado, no Título II, em linhas de financiamento também constantes ao longo do período:

- FCO Empresarial: Industrial, Infraestrutura, Turismo, Comércio e Serviços.
- FCO Rural: Pronaf, Demais Rurais.

Ante o exposto nas análises realizadas no *software* Iramuteq e pelas ferramentas qualitativas deste estudo, as linhas de financiamento do FCO pelas quais são medidas a aplicação de recursos são também as linhas que demonstram os setores produtivos mais representativos do FCO. Essas linhas correspondem a setores específicos que interessam ao FCO selecionar como categorias de financiamento rural e empresarial, para além de formas menores em conceitos como agroindustrial, hospitalar, pesca ou químico, por exemplo.

Logo, por serem constantes no FCO de 2014 a 2018, apresentadas em quadros em mesmo formato programático, as linhas nos permitem estabelecer comparações entre elas como pertencentes a uma mesma categoria de análise, e estabelecer paralelos entre o que abrangem.

Objetivando estudar a coerência entre a previsão orçamentária do FCO e as prioridades e diretrizes do FCO entre 2014 e 2018, foram analisados os quadros da programação financeira do FCO de 2014 a 2018, com dados complementares dos relatórios de gestão, disponibilizados até o primeiro semestre de 2017, até o presente momento. Logo, nesta análise foram utilizados os dados quantitativos do FCO, a exemplo dos quadros 4 e 5 demonstrativos da previsão de aplicação dos recursos nas programações, transcritos sumariamente articulando esses resultados para evidenciar a confluência das aplicações no desenvolvimento do Centro-Oeste, no período.

Quadro 4 – Recursos Previstos para tomadores de pequeno porte no FCO 2017.

Programas/Linhas	DF	GO	MS	MT	Região (%)
FCO EMPRESARIAL	414.823.766,08	725.941.590,64	536.678.247,37	559.016.507,17	22,00%
Industrial	49.578.717,66	249.288.342,23	230.771.646,37	139.754.126,79	
Infraestrutura	49.578.717,66	56.841.226,55	34.347.407,83	46.566.075,05	
Turismo	49.578.717,66	56.841.226,55	51.521.111,75	93.188.051,75	
Comércio, Serviços e C,T&I	266.087.613,11	362.970.795,32	220.038.081,42	279.508.253,58	
FCO RURAL	103.705.941,52	1.088.912.385,96	655.940.080,11	1.100.278.557,15	29,00%
Pronaf	101.672.491,78	653.347.431,58	257.259.699,42	1.010.825.910,45	
Demais Rurais	2.033.449,74	435.564.954,38	398.680.380,69	89.452.646,70	
Total – Pequenos tomadores	518.529.707,60	1.814.853.976,60	1.192.618.327,48	1.659.295.064,32	51%

Fonte: BRASIL. MI, 2017b, p. 8 (adaptação e grifos meus).

Quadro 5 - Recursos Previstos para médios e grandes tomadores no FCO 2017.

Programas/Linhas	DF	GO	MS	MT	% Região
FCO EMPRESARIAL	398.556.167,41	697.473.292,97	515.632.041,59	537.094.291,20	21,13%
Industrial	47.634.454,22	224.516.653,01	239.768.899,34	156.670.404,74	
Infraestrutura	47.634.454,22	62.144.870,40	36.094.242,91	44.739.954,46	
Turismo	47.634.454,22	62.075.123,07	38.672.403,12	67.136.786,40	
Comércio, Serviços e C,T&I	255.652.804,75	348.736.646,48	201.096.496,22	268.547.145,60	
FCO RURAL	99.639.041,85	1.046.209.939,45	630.216.939,72	1.057.130.378,44	27,87%
Total – Médios/Grandes tomadores	498.195.209,26	1.743.683.232,42	1.145.848.981,30	1.594.224.669,64	49 %

Fonte: BRASIL. MI, 2017b, p. 8 (adaptação e grifos meus).

Assim sendo, a verificação da coesão entre as múltiplas orientações normativas a esses financiamentos e sua execução intencionou a) considerar as interligadas linhas do FCO Empresarial como formadoras das perspectivas do desenvolvimento urbano do Centro-Oeste; b) cotejar como se estabelece programaticamente a distribuição dos recursos do FCO entre

pequenos e grandes tomadores, também entre os segmentos rural e empresarial regionais; c) analisar a dotação dos recursos aos estados da região por meio de suas previsões percentuais.

Fundamentalmente, as linhas principais do FCO Empresarial não foram alteradas entre 2014 e 2018, e nem em comparação ao FCO Empresarial²⁴ que fora exercido a partir de 1995. A dinamização do Centro-Oeste proposta nesta instrumentação da ação pública em desenvolvimento regional empreende, de forma intra-regional, o incentivo ao crescimento econômico pelos setores produtivos urbanos de comércio e serviços, C,T&I e turismo.

Há também um alinhamento com os preceitos da modernização das estruturas produtivas pelo fomento industrial e à infraestrutura. Entretanto, sob modelos de desenvolvimento ou liberalistas ou predominantemente intervencionistas, as estruturas produtivas assumem significados macroeconômicos distintos no enfrentamento às desigualdades regionais brasileiras e no posicionamento do mercado brasileiro entre países. Das linhas principais inalteradas do FCO Empresarial, portanto, depreende-se um foco estruturalista quase constante, mesmo que sob perspectivas de comércio, renda e emprego antagônicas.

Sobretudo, os dados analisados corroboram que a segmentação dos recursos para a aplicação nos setores produtivos de cada unidade federativa incentivada – os estados do DF, GO, MT e MS – seguem padrões bastante similares desde 2014. Não similares particularmente pelos seus números, mas especialmente por conta de uma explícita “repartição proporcional”.

Em 2014, entre segmento empresarial e rural, respectivamente, foram previstas as proporções de aplicações de recursos de modo “redondamente partido”, repetidas em 2015:

- DF: 80 – 20%.
- GO: 50 – 50%.
- MS: 50 – 50%.
- MT: 50 – 50%.

No ano de 2016, todavia, significativa alteração é notada, em que o DF permanece na proporção 80% - 20% enquanto os demais estados se alteram de modo brusco e congruente:

- DF: 80 – 20%.
- GO: 35 – 65 %.
- MS: 35 – 65 %.
- MT: 30 – 70 %.

Em 2017, a distribuição no DF segue inalterada. Alteram-se levemente os demais, embora pela primeira vez em percentuais mais bem marcados desde 2014. No entanto, pode-se perceber que a dotação mal se altera significativamente do FCO de 2016 às previsões de 2017:

- DF: 80 – 20%.

²⁴ Tendo como parâmetro o já referido artigo do pesquisador De Souza Pires, 2016, para o IPEA.

- GO: 40 – 60 %.
- MS: 45 – 55 %.
- MT: 33,69 – 66,31%.

No presente ano de 2018, acentuado em toda esta análise, todos os estados do Centro-Oeste, “regressaram” à idêntica distribuição orçamentária de 2014, ressaltado o inamovível DF:

- DF: 80 – 20%.
- GO: 50 – 50%.
- MS: 50 – 50%.
- MT: 50 – 50%.

Logo, no corrente ano eleitoral de 2018, a distribuição dos recursos entre os segmentos empresariais e rurais no DF permaneceu inalterada como se comporta no FCO desde 2014, a despeito de todas as flutuações econômicas, políticas e sociais às quais o país esteve sujeito durante o período abrangido. Sobretudo, deve-se considerar a premissa de que a destituição da presidência legítima fora marcada por distinta preocupação com o crescimento econômico do país e, presumivelmente, com o modelo de desenvolvimento que vinha sendo instituído no Brasil até meados de 2013-2014.

Perante a análise desses dados quantitativos oficiais, seria a repartição do orçamento do FCO inelástica às pressões por recursos dos atores políticos, empresariais e altos concentradores de renda da região – que não possui tipificação pela PNDR correspondente a “baixa renda”? Poderíamos depreender, de algum modo, que o corporativismo brasileiro não encontra formas de acesso à definição da aplicação dos recursos do FCO, isto é, também sobre suas prioridades, de modo à parte das diretrizes que visam diminuir desigualdades várias, estabelecer maior inclusão social e incentivo à proteção e conservação do meio ambiente?

Destaco que, conforme as diretrizes da Portaria MI nº 379 de 15 de agosto de 2013,

Art. 2º A formulação dos programas de financiamento do FCO deverá observar:
 I - as **diretrizes estabelecidas** no art. 3º da Lei nº 7.827, alterado pela Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009;
 II - **sintonia com as orientações da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**, das políticas setoriais e macroeconômicas do Governo Federal, do Plano Regional de Desenvolvimento e das prioridades a serem estabelecidas pelo Conselho Deliberativo da SUDECO;
 III - previsão de aplicação dos recursos do Fundo para as quatro Unidades da Federação integrantes de sua área de atuação, **de modo a permitir a democratização do crédito para as atividades produtivas da Região** (grifos meus).²⁵

²⁵ Disponível no site institucional do MI, em:

<http://www.integracao.gov.br/documents/10157/3684400/Exercício+de+2014.pdf/a85eb216-730d-4ef2-9279-378c4a959745>.

No intento de comparar o FCO Empresarial e FCO Rural entre as duas categorias de portes de tomadores²⁶, pequenos e grandes, identifica-se que entre 2014-2018 os percentuais relativos a essas distribuições ilustraram a tônica dada a essas relevantes diferenciações para o desenvolvimento regional com maior inclusão social, por exemplo. Assim,

- **Em um primeiro movimento**, para explanar, **repartem-se os recursos** entre as categorias de pequenos e de grandes tomadores **em vultos simbólicos de 50% para os pequenos, 50% para os grandes**, verificável em todos os anos analisados nesta análise;
- Dos 50% destinados aos pequenos tomadores, repartem-se, elementarmente, **valores de 25% ao FCO Empresarial de pequenos tomadores, 25% ao FCO Rural pequeno**.
- Já dos 50% destinados aos grandes tomadores, repartem-se recursos em **valores de 25% para o FCO Empresarial de grandes tomadores, 25% ao grande FCO Rural**.
- A repartição dos recursos do FCO Rural entre pequenos produtores e grandes produtores, em síntese, gravitam em valores em torno dos 25%. Como exemplo de mínimo, em 2018 foi previsto 22,59% aos pequenos tomadores e 21,71% aos grandes tomadores. Já em 2016, foi previsto aos pequenos tomadores o percentual de 30,5% dos recursos rurais e aos grandes tomadores o percentual de 29,3%.

Há duas diretrizes que bem relacionam essa faceta da atuação regional do FCO. Conforme a Lei nº 7.827 (BRASIL, 1989), que cria os Fundos Constitucionais, é versado que

Art. 3º Respeitadas as disposições dos Planos Regionais de Desenvolvimento, serão observadas as seguintes diretrizes na formulação dos programas de financiamento de cada um dos fundos:

III – tratamento preferencial às atividades produtivas de pequenos e miniprodutores rurais e pequenas e microempresas, às de uso intensivo de matérias-primas e mão-de-obra locais **e as que produzam alimentos básicos para consumo da população**, bem como aos projetos de irrigação, quando pertencentes aos citados produtores, suas associações e cooperativas (grifos meus).

Novamente, conforme a Portaria MI nº 379, de 15 de agosto de 2013, a concessão de empréstimos do FCO deve seguir as seguintes diretrizes²⁷

Art. 5º Na elaboração das propostas de programas de financiamento e para aplicação dos recursos do FCO, serão observadas as seguintes orientações de caráter geral:

I - concessão de tratamento diferenciado e favorecido, no que diz respeito ao percentual de limite de financiamento, aos projetos de mini e pequenos produtores rurais e de micro e pequenas empresas, beneficiários do FCO, bem como aos empreendimentos que se localizem nos espaços prioritários da PNDR (grifos meus).

²⁶ A categoria dos grandes tomadores determina como médios/grandes beneficiários dos Fundos Constitucionais aqueles de renda/receita bruta acima de 16 milhões. Os grandes se distinguem a partir dos 90 milhões. No contexto das desigualdades regionais e concentração de renda brasileiras, neste trabalho médios/grandes são denominados apenas grandes. Fonte: DE SOUZA PIRES, p. 280, 2016.

Também seguindo o mesmo artigo, estabelece no inciso III a apresentação de “quadro demonstrativo do orçamento previsto para o exercício de 2014, estimando a totalidade dos ingressos e das saídas de recursos previstos para o ano”, especificando as disponibilidades previstas para o final do exercício de 2013 como fonte de recursos de 2014. Alternativamente ao último inciso referido, o inciso VIII, parágrafo 1º e 3º inserem outros dispositivos à previsão

Art. 5º Na elaboração das propostas de programas de financiamento e para aplicação dos recursos do FCO, serão observadas as seguintes orientações de caráter geral [...]

VIII - para a elaboração da proposta de aplicação dos recursos, o Banco do Brasil, em articulação com a SFRI/MI e com a SUDECO, deverá promover reuniões com técnicos e representantes dos Governos Estaduais e das classes produtoras e trabalhadoras de cada Unidade Federativa, objetivando adequar os programas de financiamento a serem propostos às necessidades das economias de cada Estado.

§ 1º. Fica vedada a distribuição dos recursos do Fundo, por Unidade da Federação, com base em cotas percentuais pré-definidas. [...]

§ 2º. [...]

§ 3º. Alternativamente ao disposto no inciso III, alínea "c", item 1, e no parágrafo 1º deste artigo, fica estabelecida a faculdade de a previsão inicial de aplicação dos recursos por UF observar os seguintes percentuais:

I - Distrito Federal: dezanove por cento (19%);

II - Goiás: vinte e nove por cento (29%);

III - Mato Grosso: vinte e nove por cento (29%);

IV - Mato Grosso do Sul: vinte e três por cento (23%).

§ 4º. No caso de adoção da alternativa prevista no parágrafo anterior:

I - a previsão de aplicação de recursos por UF **deverá ser reprogramada** até 31 de outubro de 2014, **levando em consideração as contratações realizadas em cada UF** até 30 de setembro de 2014, bem como as operações em fase final de contratação nesta data;

II - **os Governos Estaduais e do Distrito Federal, em articulação com os administradores do FCO**, definidos na Lei nº 7.827/1989, **deverão envidar esforços para o cumprimento do percentual mínimo de aplicação por UF** estabelecido no inciso III, alínea "c", item 1, deste artigo (grifos meus).

Diante de tais informações normativas e de dados quantitativos acerca da previsão dos recursos do FCO entre 2014 e 2018, aliados aos relatórios de gestão disponíveis, coteja-se que as contratações do FCO estabelecidas por porte e por UF, em valores reais²⁸,

- sigam um **estabelecimento de cotas previstas “padronizadamente”** conforme demonstrado entre **2014-2018** neste estudo;
- estejam expostas à articulação **corporativista** em seu **ajustamento**, o que é entendível pelos “dispositivos **alternativos**” do art. 5º da Portaria MI nº 379 de 2013 que, aliás, aparentam carecer das apropriadas transparência e publicidade, na sua estruturação, para o entendimento preciso do cidadão brasileiro(a);

²⁸ É entendimento da gestão institucional do FCO, desde 2003, que o BB deva fazer contratar, no mínimo, 51% dos recursos do FCO em operações de pequeno porte, entre produtores e empresas.

- a ponderação de que: pela **fixidez das previsões do DF** em 80% ao empresarial e 20% ao rural, ao longo de todo **2014-2018**, a realização de contratações do FCO em 2014 de **1,3 bi pelos tomadores de grande porte** e de financiamentos de **4,3 bi pelos tomadores de pequeno porte** – em que os mini/micro e EI não alcançam juntos **meio bilhão** – o FCO executa uma coerente **desconcentração de renda**? Isto significa: há uma coerente democratização desses recursos no Centro-Oeste?

Em todo o espectro comparativo do FCO, conforme as bases quantitativas aplicadas ao entendimento do desenvolvimento da região no contexto das disparidades regionais, pode-se cotejar pela análise de todo o período deste estudo que a previsão orçamentária do FCO:

- estabelece uma programação financeira *vis-à-vis* entre tomadores pequenos e grandes, entre 2014-2018;
- também estabelece uma programação de “metades-gêmeas” entre tomadores empresariais e rurais, apesar de suas especificidades enquanto setores produtivos historicamente reversos;
- revela que o Pronaf obtém a maior soma dos recursos rurais entre pequenos tomadores, ao longo do período analisado e de períodos anteriores estudados, até então. Entretanto, quando a análise inclui os financiamentos de outras linhas rurais, de 2014-2018, o total do Pronaf resta menor representado diante dos demais recursos a produtores de porte maior, em que o Pronaf diversas vezes figura como simbólica metade desses outros agrupamentos rurais maiores financiados.

Pela abordagem qualitativa ante a verificação dessa previsibilidade e execução, fundada na análise documental dos dispositivos do FCO e na coleta de dados pela observação e entrevista *in loco* no Condel/Sudeco e no espaço da SFRI no MI, de modo incipiente, desta congruência podemos, enquanto investigadores e entusiastas de um desenvolvimento socialmente próspero, refletir sobre a coerência que há em repartir os recursos do FCO entre metades análogas para portes e segmentos tão sócio-historicamente distintos. A exemplo de 2017, demonstrado nos quadros 4 e 5, foram previstos nos quatro estados o vulto de 22% para FCO Empresarial de pequeno porte e de 21,13% para o mesmo programa em grande porte.

As somas são equivalentes no mais puro sentido quantitativo, estado a estado, campo a campo de cada coluna dos quadros, também na análise da execução das demais programações. Nessa lógica, no mesmo ano também para o FCO Rural o pequeno porte obteve 29% - não de

todo direcionado ao Pronaf – enquanto o FCO Rural para o grande porte da região obteve previstos 27,87% dos recursos. Novamente as metades gêmeas para tomadores díspares.

Comparando o FCO Rural total em cada estado, entre pequenos e grandes tomadores, percebem-se as mesmas somas previstas, e o mesmo **padrão** de divisão em todo o período entre 2014-2018, a despeito de quadros avaliativos desses exercícios que dispõem os recursos previstos, os portes, as UF e os valores contratados em moldes distintamente combinados com inefetiva clareza ao entendedor da sociedade civil, dificultando o entendimento comparativo, pois nem todos os quadros demonstrativos e nem suas posições estão presentes de forma indubitavelmente equiparável nos relatórios de gestão; a informação foi disponibilizada sob formas diferentes relevantes, entre 2014 e 2017, em um mesmo tipo de documento público.

Ante o exposto, de um lado o desenvolvimento do Centro-Oeste é incisivo sobre as estruturas produtivas; de outro ângulo, reflete-se um mecanismo que ainda favorece as maiores fortunas, em que portes distintos, segmentos distintos, ajustamento de recursos entre as UF não desvinculam efetivamente os obstáculos histórico-estruturais inerentes ao Centro-Oeste da lógica da concentração da renda. Estas idiossincrasias nacionais, em níveis macro e micro, formam o complexo arranjo das desigualdades intra-regionais e inter-regionais além do FCO.

3.3 O referencial global de ação pública do FCO

Na dinâmica do FCO, o referencial global é a esfera cognitiva mais ampla em sua elucidação enquanto meta-instrumento de ação pública. A utilização do Iramuteq neste trabalho visa tornar mais claro que princípios norteiam seu referencial maior no desenvolvimento regional. Perspectivando as formas mais frequentes no discurso do FCO como um todo, no período de análise deste estudo, pode ser identificada ampla parte de suas matrizes cognitivas. A presente análise apoiou-se na revisão da literatura em conceitos de desenvolvimento aplicáveis ao caso brasileiro e na aplicação de conceitos da Abordagem Cognitiva.

É pertinente que se utilize a terminologia “formas”, dada pelo *software*, para identificar os princípios presentes no discurso, pois não figuram meras palavras, ou verbos e substantivos. São formas que expressam conceitos de ação, objetivos e constituem os ideais de execução do

desenvolvimento do Centro-Oeste. É pela frequência das formas ativas²⁹ que foi distinguida a relevância entre determinadas formas, pelo *software*, neste trabalho.

A análise das formas frequentes no discurso do FCO foi realizada pela ferramenta de análise estatística textual do Iramuteq resultou no quadro 6, que identificou as formas discursais utilizadas no discurso prioritário do FCO como um todo, classificadas por ordem de frequência de uso. Das 237 formas identificadas, já excluídos os termos definidos como suplementares tais quais “de, a, o, para, em, com, inclusive, segundo, assim, sua, mais”, foram elencadas as vinte formas de “maior peso” no discurso do FCO, incluindo verbos relevantes, possibilitando compreender o alcance de princípios fundamentais do FCO em sua atuação regional.

Quadro 6. As vinte palavras que melhor representam o discurso do FCO, de 2014 a 2018.

FORMAS ATIVAS	FREQUÊNCIA
projeto	64
contribuir	21
desenvolvimento	20
modernização	18
atividade	18
tecnologia	16
empreendimento	16
setor	14
regional	13
redução	13
agropecuário	13
área	12
serviço	12
industrial	12
apoio	12
pólo	11
geração	10
consolidação	10
comercial	10

Fonte: Elaboração própria pelo *software* Iramuteq.

²⁹ As formas ativas, no *software*, são as classes de palavras estabelecidas como “ativas”. Para isso, o pesquisador deve atribuir à classe o valor “1”. Por padrão, verbos e substantivos estão colocados como formas ativas. Para classes gramaticais menos relevantes, tais como conjunções ou artigos indefinidos, por exemplo, pode-se utilizar “suplementar”, valor “2”, ou eliminá-las do método de análise por completo, valorando a classe como “0”.

Uma vez estabelecida esta base de conceitos em desenvolvimento regional do Centro-Oeste, podem ser desvelados os termos que articulam o referencial global do FCO. Sumariamente, ao longo de toda a sequência de governos abrangidos neste período de análise, o FCO atuou como instrumento de financiamento a projetos pequenos e grandes dos micro produtores aos de grande porte, nos setores regionais da agropecuária, agroindústria, tecnologia, comércio e serviços, designados para promover a consolidação das estruturas produtivas do Centro-Oeste em um desenvolvimento pautado pela modernização.

A modernização é, neste estudo, a resultante que define o referencial global do desenvolvimento regional proposto pelo FCO. A ação pública do FCO é especialmente dirigida para a modernização da agricultura familiar, exemplificando o já mencionado desvelamento do grande vulto de recursos destinado ao Pronaf em meio ao orçamento próprio do FCO Rural. O intento que move esta participação tão singular ao PIB nacional está ancorado no ideário da substituição de estruturas produtivas arcaicas, familiares – tais quais a roda do liberalismo fez transformar em indústria nos primeiros países desenvolvidos – por estruturas industrializadas, gradualmente mais modernas e tecnológicas, de modo a abandonar o “atraso” da cultura agrícola em moldes globalmente já suplantados.

Desta maneira, evidenciam-se a agropecuária e a agroindústria brasileiras, que nos resultados deste trabalho figuram juntas; novamente se expressa o ideal da modernização, em que, onde for possível alocar indústria, distribuição, adensamento, instalação e termos de melhoria da produção agrícola para a competitividade regional e internacional, então estará se cumprindo o que se tem como o quadro de referência deste desenvolvimento: a modernização.

Subentende-se, desta modernização, entre 2014 e 2018, uma visão “etapista” do desenvolvimento do Centro-Oeste; as próprias políticas de desenvolvimento do país como a PNDR e o PRDCO seguem “fases”, no fim das contas. Deste modo, presentes as metas, na forma das diretrizes, no desenvolvimento do Centro-Oeste a destinação prioritária aos pequenos produtores intenta cumprir essa agenda da modernização junto aos pequenos agricultores e expandir aos grandes produtores o potencial de seu capital sobre o PIB nacional.

No âmbito empresarial e urbano, a expansão das linhas de negócio em comércio, serviços e C,T&I encontram incentivo também em pequenos e grandes tomadores, em que o capital emprestado a juros baixos retorna ao Fundo para continuar gerando investimentos na modernização desses empreendedores da região Centro-Oeste. É entendível que nesse mercado dinâmico a demanda por mais e mais modernização, especialmente vinda de fora, gere pressão por mais abertura comercial e desregulamentação trabalhista e tarifária, por exemplo.

O referencial global da modernização é amplo e complexo sobre todos os portes abrangidos pelo FCO. É pertinente, sobretudo, distinguir entre o ideal da modernização e entre o ideal de avanço do que se objetiva melhorar – a atividade produtiva, o crescimento econômico, o social, o ambiental. A modernização enquanto bússola para o setor produtivo e para a redução das desigualdades regionais pressupõe:

- que a modernização significa eficiência na produtividade e nos processos das cadeias produtivas, o que nos geraria competitividade enquanto região e país;
- que a modernização alinharia os eixos das regiões, movimentaria as áreas estagnadas e propulsionaria as dinâmicas, gerando sinergia e integração, para além de suas diversidades sócio-históricas – a ação do crescimento econômico suplantaria as defasagens entre regiões e intra-regiões;
- que modernizar é sair do estigma primário-exportador e seguir as tendências mundiais para promover o setor de comércio, serviços e C,T&I. No Centro-Oeste, primordialmente rural, esse investimento específico significa, de fato, a implantação do ideal da modernização.

3.4 Os referenciais setoriais do FCO

Segundo a Abordagem Cognitiva, os referenciais setoriais de um instrumento de ação pública derivam de seu norteador mais amplo, o referencial global; nas matrizes cognitivas, a “camada” dos referenciais setoriais pode ressaltar, alterar, criar ou recriar a direção dos princípios gerais (MULLER; SUREL, 2002). No caso do FCO, em seu contexto regional e nacional, o princípio norteador é o da modernização.

Conforme Parecer Técnico n.º 15/2017 da Sudeco³⁰, que avaliou o último relatório de gestão formulado pelo BB, do exercício 1º/2017, ao Condel/Sudeco compete avaliar os resultados alcançados e determinar as “medidas de ajustes necessárias ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e à adequação das atividades de financiamento às prioridades regionais”. Logo, a composição do Condel/Sudeco é altamente relevante ao desenho das

³⁰ Fonte disponível em *site* institucional da Sudeco, em:
http://www.sudeco.gov.br/documents/20182/25027/PARECER+15-2017+-+Relatorio+FCO+-+1_+Sem..pdf/95acc6f6-62e3-4a6d-a87e-177b12a31231.

programações financeiras do FCO, e por este motivo tomamos os setores inseridos no Condel/Sudeco para designar seus referenciais setoriais.

O desenvolvimento da região Centro-Oeste tem como referência central a modernização, em que o desenvolvimento previsto pelo FCO visa o financiamento de projetos pequenos e grandes de setores regionais da agropecuária, agroindústria, comércio, serviços e C,T&I, que são tidos como os mais favoráveis ao investimento para a modernização das estruturas produtivas do Centro-Oeste e redução de desigualdades intra-regionais e inter-regionais, em consequência. Nesse sentido, a grande representação do Pronaf nas somas do FCO Rural identifica, genuinamente, esse ideal de modernização na agricultura.

Incipientemente, podem ser elencados entre os atores voltados aos investimentos urbanos e investimentos rurais, em síntese, todos aqueles que podem representar no Condel/Sudeco: BB, MI, SFRI e SDR, Sudeco, o empresariado do Centro-Oeste, os grandes produtores rurais, os agricultores familiares, cooperativas/associações, representantes dos trabalhadores e entidades não-governamentais.

Tomando como base a Lei nº 129/2009, capítulo II, os integrantes³¹ do Condel/Sudeco serão o Superintendente da Sudeco, o Presidente do BB, os governadores dos estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e do Distrito Federal; os Ministros de Estado da Fazenda, da Integração Nacional e do Planejamento; representantes municipais de sua área de atuação e representantes da classe empresarial, da classe dos trabalhadores e de organizações não-governamentais, com atuação na Região Centro-Oeste, “indicados na forma a ser definida em resolução do Conselho Deliberativo por proposta da Diretoria Colegiada”. Podem também ser convidados a participar das reuniões, sem direito a voto, dirigentes de órgãos e entidades integrantes da administração pública federal.

Sob essa perspectiva, a racionalidade do FCO segue um modelo de governança na orientação das pautas prioritárias do financiamento ao desenvolvimento da região: o BB atende aos princípios de governança corporativa e compliance estabelecidos internacionalmente; a Sudeco se coloca como autarquia do desenvolvimento econômico e social do Centro-Oeste; o MI como representante do Governo Federal executando o desenvolvimento regional, exemplificando, no âmbito do poder público. Podemos estender esta análise especificando setores a partir da composição das reuniões deliberativas do Condel/Sudeco, identificando em

³¹ Pela mesma lei, em caso de ausências, os Governadores apenas poderão ser substituídos por seus respectivos Vices; os Ministros apenas pelo Secretário-Executivo do respectivo Ministério. Ausente, a presidência do BB apenas poderá ser substituída por outro membro da diretoria.

- a) Atores estatais urbanos: Governador do Distrito Federal; Ministério do Trabalho e Emprego e Ministério da Defesa, quando eventualmente convidados, para exemplificação; representantes municipais de área de atuação urbana;
- b) Atores não-estatais urbanos: representantes da classe empresarial; representantes dos trabalhadores urbanos;
- c) Atores estatais rurais: Governadores do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás; Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), quando convidado, para exemplificação³²; representantes municipais de área de atuação rural;
- d) Atores não estatais-rurais: representantes dos trabalhadores rurais; associações e cooperativas de atuação rural;
- e) Atores estatais intersetoriais: Sudeco, BB, Ministério da Integração Nacional, Ministro da Fazenda, Ministro do Planejamento; organizações não-governamentais.

Tendo como base essas diversas racionalidades na dinâmica do FCO enquanto meta-instrumento de ação pública desenvolvimentista-regional, elucidadas pela análise qualitativa, utilizei os recursos do *software* Iramuteq empreendidos para a análise do referencial global também neste desvelamento, separando nesta ocasião as formas encontradas em duas categorias, para proporcionar óticas complementares da setorização na atuação do FCO: as classes substantivas, que qualificam a “lógica intencional” do discurso; e as classes adjetivas, que qualificam o discurso de modo mais específico³³.

Quadro 7 – Discurso do FCO 2014-2018 pelas programações aprovadas pelo Condel/Sudeco.

FORMAS	FREQUÊNCIA	CLASSES	FORMAS	FREQUÊNCIA	CLASSES
projeto	64	nom	regional	13	adj.
desenvolvimento	20	nom	agropecuário	13	adj.
modernização	18	nom	industrial	12	adj.
atividade	18	nom	comercial	10	adj.
tecnologia	16	nom	pequeno	9	adj.
empreendimento	16	nom	novo	8	adj.
setor	14	nom	prioritário	6	adj.
área	12	nom	turístico	5	adj.
serviço	12	nom	setorial	5	adj.
pólo	11	nom	nacional	5	adj.

³² Hoje Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário.

³³ Devido à quantidade de segmentos de texto utilizados para a análise, as cinco programações do FCO do período analisado e as propriedades estatísticas universais quando da análise de populações, quaisquer que sejam, destacam-se dentre as formas-frequências neste estudo em particular aquelas em quantidade mais adensada, como frequências entre 10 - 64 nas formas substantivas, à esquerda. As menos citadas importam mais “qualitativamente” ao discurso, por assim dizer, que somam muito mais ao contexto que aos números.

consolidação	10	nom	inovador	5	adj.
instalação	9	nom	espacial	5	adj.
indústria	9	nom	empresarial	5	adj.
implantação	9	nom	degradado	5	adj.
desigualdade	9	nom	ciliar	5	adj.
renda	8	nom	tecnológico	4	adj.
recuperação	8	nom	produtivo	4	adj.
ampliação	8	nom	hospitalar	4	adj.
política	7	nom	corretivo	4	adj.
local	7	nom	agrícola	4	adj.
infraestrutura	7	nom	agroindustrial	4	adj.
equipamento	7	nom	sustentável	3	adj.
complementaridade	7	nom	rural	3	adj.

Fonte: Elaboração própria pelo *software* Iramuteq.

Entre atores rurais, empresariais, estatais, não-estatais, intersetoriais, múltiplos, portanto, consegue-se destacar para os referenciais setoriais do FCO categorizações específicas:

- a) Setor estatal; Setor não-estatal; Setores transversais;
- b) Setor federal, estadual, municipal; Governança; Governança corporativa;
- c) Setor rural, Setor empresarial;
 - i. Setor de infraestrutura; Setor de indústria;
 - ii. Setor rural de modernização da infraestrutura produtiva; Setor rural de reforma da infraestrutura agrária;
 - iii. Setor rural da modernização agroindustrial; Setor rural da modernização da agricultura familiar;
 - iv. Setor empresarial de modernização da infraestrutura; Setor empresarial de modernização da indústria; Setor de aquisição de equipamentos;
 - v. Setor empresarial de modernização em comércio, serviços, tecnologia; Setor empresarial de modernização e expansão de pólos turísticos.

Neste sentido, esses discursos e essas categorizações, advindas das representações atoriais vinculadas ao Condel/Sudeco, encontram encadeamento na atuação específica do FCO no desenvolvimento regional, a exemplo da programação de 2017, Título I, das prioridades:

- a) projetos de **apoio a mini, pequenos e pequeno-médios tomadores**, inclusive de apoio a **empreendedores individuais e à agricultura familiar**;
- b) projetos com alto grau de geração de emprego e renda e/ou da economia solidária e/ou que possibilitem **a estruturação e o fortalecimento de cadeias produtivas**, de alianças mercadológicas e de **arranjos produtivos locais**, contribuindo para a **dinamização dos mercados** local e regional e a redução das

desigualdades intra e inter-regionais;

c) projetos que contribuam com a **segurança alimentar e/ou produção de alimentos** para o país;

d) projetos voltados para a **conservação e a proteção do meio ambiente**, a recuperação de áreas degradadas/alteradas, de reserva legal, de matas ciliares e/ou de preservação permanente [...];

e) **projetos que utilizem tecnologias inovadoras** e/ou contribuam para a geração e **difusão de novas tecnologias nos setores empresarial e agropecuário**, inclusive projetos agropecuários de produção integrada e projetos que viabilizem a introdução de **inovações tecnológicas nos sistemas produtivos**, contemplando o apoio ao desenvolvimento tecnológico, **implantação de infraestrutura de pesquisa e desenvolvimento**, sistemas de logística reversa, **aquisição de equipamentos**, aquisição de licenças de uso de tecnologias e processos, assim como o suporte às atividades de **proteção do conhecimento** (registro de marcas e patentes);

f) projetos do **setor de turismo**, especialmente para implantação, expansão e **modernização de empreendimentos em pólos turísticos**;

g) **projetos da indústria, prioritariamente [...]**

(BRASIL, MI, 2017b)

Ante o exposto, estes são os referenciais setoriais do FCO e os moldes de como atuam.

3.5 Considerações parciais desses resultados

O Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste é meta-instrumento do desenvolvimento da região e canalizador de investimentos/renda para as atividades produtivas rurais e empresariais locais. Em triangulação de métodos, foram elucidadas as matrizes cognitivas da atuação do FCO no desenvolvimento regional.

As diretrizes e orientações da instrumentação da ação pública no desenvolvimento do Centro-Oeste propõem o desenvolvimento econômico e social da região Centro-Oeste, utilizando como dispositivos nessa atuação o financiamento às atividades produtivas regionais.

Como um meta-instrumento de ação pública em desenvolvimento regional, o FCO se insere na dinâmica do modelo de governança para a articulação do desenho da política, desde o Condel/Sudeco até a efetiva aplicação dos recursos pelo BB nas contratações de financiamento aos beneficiários. Deste modo, a coexistência de um ente da administração direta e outro da administração indireta, MI e Sudeco respectivamente, somada a um Conselho Deliberativo em que se adiciona o BB e seus princípios de governança corporativa, gera um modelo de coordenação do Fundo que não mais opera da pura forma *top-down*, nem obedece somente aos desígnios do poder público, pois envolve em uma mesma mesa de deliberação

atores de diversos níveis e esferas, de forma transversal – por mais que fossem sempre os mesmos, por exemplo. A própria ação pública não visa mais apenas um nível de região, aliás.

Nesse modelo de governança, se compartilham expectativas diversas e estão atribuídas em lei a responsabilidade específica de cada ente estatal. Nesse sentido, em entrevista com servidor do MI, foi questionada a forma como se dá a coordenação do Fundo e como isso é visto, em que o servidor Fabrício respondeu: “a Sudeco (Condel/Sudeco) é o mais participativo dentre todos os entes envolvidos na gestão compartilhada do FCO. Há um alto dinamismo do setor privado e a estruturação da administração do FCO é feita de modo a não confundir atribuições entre as instituições.”

O Fundo não é administrado única e exclusivamente pelo MI, há outras instituições e há um conselho bem heterogêneo que participa dessa administração. **Há um estrito respeito entre os administradores do Fundo com relação ao que compete a cada um**, em que por mais complexa ou engenhosa que seja essa administração, acaba por funcionar (grifos meus).

De fato, podemos verificar que cada administrador possui em decretos e leis específicas suas atribuições perante o Fundo. Entretanto, é inegável a parcela de poder que se concentra sobre o Condel/Sudeco, que é o espaço definido para deliberar as continuidades e alterações do Fundo, isto é, aprovar suas prioridades a cada exercício. Ao longo da 8ª Reunião Ordinária do Condel/Sudeco, em 2017, percebi alta celeridade nas votações das propostas, que em sua maioria foram aprovadas por unanimidade, sendo muito raras as objeções.

Podendo depreender que não havia muita novidade em pauta, voltei-me para a análise documental de cada programação do FCO aprovada entre 2014 e 2018, com o auxílio do Iramuteq para elucidar as diferenças do discurso, em que a análise AFC revelou altas similitudes ao longo do período analisado, mais que o esperado pelo senso comum, provavelmente (gráfico 2). Com relação a este fato, anteriormente o servidor Fabrício nos havia relatado, em entrevista:

Muita coisa é estrutural, é sólido, o pilar da política, então nisso é difícil de mexer. As pessoas/instituições que vivem esses fundos acabam tendo quase que **Cláusulas Pétreas**, então por mais que haja orientações de coisas a serem modificadas, há também uma posição conservadora de uma estrutura que existe há 30 anos, como poucas, e há toda uma cultura que foi construída ao longo desses 30 anos que nos torna conservadores. Tem dificuldade de aceitar mudanças e opiniões que divirjam do status quo em torno da política, **acaba sendo preservado o que se tem, por mais que haja mudanças nas orientações políticas** (grifos meus).

Interessante notar que o ano de 2014 estabeleceu os pilares da ação pública, nesta análise, o ano de 2015 trouxe alterações de peso ao discurso como a inserção da modernização relativa aos setores rurais e empresariais, acompanhada das noções de ampliação, instalação, distribuição, alimentos, comércio e serviços. Em 2015 se estabelecia a ideia da matriz produtiva

adequada para o desenvolvimento da região Centro-Oeste. Em 2016 o discurso se tornou mais bem marcado pela infraestrutura, pelo industrial, pelo equipamento, adensamento e complementaridade, destacando o termo desenvolvimento. Em 2017, após todos os termos anteriores de peso já estarem postos, o destaque reluz sobre indústria, sistema, ideias que corroboram a matriz produtiva pensada nos anos anteriores. Em 2018 são findadas as relevantes alterações, apenas destacando a ideia de incentivo à energia limpa e renovável.

A partir de 2016 as demandas do FCO tiveram cada vez menos variações. Pela análise documental percebemos que o discurso realmente pouco varia, uma vez estabelecidas as metas de modernização para a matriz produtiva da região. Entretanto, nota-se que em 2014 o Fundo era constituído com a ideia de “contribuir” para os projetos e com os tomadores; a partir de 2016, ocorre maior relevância do termo “apoiar”, apoio aos projetos, apoio aos tomadores.

A reflexão que este resultado suscita é a de que essa ação pública é institucionalizada pelo poder público com um certo caráter de ajuda, favor, sustento, em vez de dar ao Fundo as atribuições de fomentar, gerar, promover. Nesses termos, o Estado custeia o Fundo das receitas de imposto sobre produtos industrializados (IPI) e imposto sobre a renda (IR), tendo retornos sobre os juros dos financiamentos contratados; os tomadores fazem uso do crédito para o crescimento de suas propriedades, empreendimentos e rendas; assim ocorre o desenvolvimento econômico da região, pelo êxito da atividade produtiva dos tomadores. Logo, embora também vise equalizar desigualdades entre regiões e intra-regionalmente, é interessante que uma ação pública de crédito alicerçada no mercado, e consumo, tenha referências caridosas aos tomadores produtivos, que ao aumentarem suas rendas contribuem para o PIB do país.

Entre 2007 e 2018, a PNDR manteve sua tipologia entre microrregião alta renda, baixa renda, estagnada e dinâmica de modo inalterado. O Centro-Oeste permaneceu, deste modo, como região em que não havia um município de baixa renda sequer. Nesse contexto, com as repartições dos recursos *vis-à-vis* entre empresarial e rural, entre pequeno e grande tomador, ao longo de todo o período, infere-se que as prioridades estabelecidas pela ação pública em prol da redução das desigualdades intra-regionais tenham se mantido ineficazes; afinal, o Pronaf é o maior representante em recursos dos pequenos tomadores, mas perde significância frente aos recursos ofertados aos grandes tomadores rurais, numa distribuição por “metades-gêmeas” que possui significado sócio-histórico bem além dos meros quantitativos tabelados.

A falta de monitoramento e avaliação do FCO, após cada período de execução, é percebida como uma dificuldade maior pelo servidor Fabrício, de modo que não se avalia o impacto da ação pública, “então como saber se foi eficaz/eficiente o Fundo, né? (sic)”. O servidor destaca a grande participação dos estados do Centro-Oeste no direcionamento do FCO

a partir das reuniões deliberativas do Condel/Sudeco. Para ele, “essa estrutura propicia à política pública um bom fluxo de funcionamento, mas também, quando se tem vários administradores envolvidos no pensar dessa política pública, ela acaba não tendo dono”.

A estrutura do FCO é percebida, institucionalmente, como “bastante hierárquica” pelos servidores do MI. Ao lidar com o setor produtivo, que é muito dinâmico, por vezes a ação escapa devido à certa “lentidão” do setor público, o que, para o servidor Josemar, está correto, pois “deve ser mais lento e bem pensado mesmo”. Para o servidor Fabrício, o FCO é um reflexo daquilo que se acaba por orientar e por determinar que seja executado, de modo “o Banco vai fazer aquilo que eu determinar, aquilo que eu desenhar como política pública. Será que estou desenhando bem?”. Neste encadeamento, ele prossegue

Se não estou desenhando a política bem é porque eu não tenho os instrumentos, as ferramentas necessárias para desenhá-la bem. Às vezes faço um planejamento de como aplicar, onde será aplicado, de maneira por vezes açodada, com baixa participação, em que eu não consigo monitorar o planejamento que eu fiz, se está sendo adequadamente atendido, até mesmo para reorientar o Banco quanto ao cumprimento ou não de uma orientação que eu dei.

Diante dos relatos dos servidores e da observação realizada na 8ª Reunião Ordinária do Condel/Sudeco, evidencia-se que o FCO demanda monitoramento, bem como avaliação e devido planejamento. A força dessa ação pública hoje se concentra em sua formulação, no momento da deliberação e concomitante articulação de interesses. A ação pública termina por se constituir uma contínua implementação, com alterações pontuais que não são devidamente medidas em efetividade; são propostas, aprovadas e estabelecidas como prioridades, para as quais são previstos os recursos e disponibilizados por fim. Segundo as entrevistas, ao longo do exercício, de forma bastante livre, os recursos que estiverem “sobrando” em uma UF podem ser remanejados para outra UF, sempre tendo em observância determinados dispositivos, mas sempre ocorrendo de forma desimpedida, em negociação entre governadores e administradores.

Assim, as disparidades intra-regionais não encontram na região Centro-Oeste o estigma da baixa-renda entre suas formas de combate; encontram microrregiões estagnadas e microrregiões dinâmicas, atuando de maneira singular para beneficiar seu público alvo, dividindo em percentuais praticamente iguais o que será destinado ao FCO Rural e ao FCO Empresarial; da mesma forma faz com a divisão entre pequenos e grandes tomadores. Ao adquirir soma em valores contratados, todavia, este meta-instrumento revela facetas outras da disposição lado-a-lado, ou *vis-à-vis*, da previsão de destinação dos recursos. Os relatórios de gestão dispõem os dados por valores de contratações, entre porte e UF, programa e UF, contudo de forma em que os percentuais iguais assumem feições dispersas para comparações.

Em certa ótica das demonstrações fiscais, o FCO segue a grande diretriz de destinar ao menos 1% a mais de 50% de seus recursos aos pequenos tomadores, aí inclusos EI, micro, mini, pequenos, e pequenos-médios - como fronteira entre o próximo porte, dos MGE que dispõem de anuais 16 milhões, minimamente.

Por outro prisma, todo o período de 2014, 2015, 2016, 2017 até 2018 evidencia, pela análise de conteúdo em triangulação de métodos deste trabalho, que grandes diretrizes³⁴ são relativizadas, de modo que os percentuais mínimos são mais que observados: são partilhados de modo flexível entre os atores executivos do FCO, cambiando de uma UF a outra da região a destinação de recursos – negociada entre governadores e administradores, dinamicamente.

Nos cabe questionar, diante disso, novamente, a coesão entre planejamento e gestão do poder público sobre os instrumentos de ação pública de que dispõe para regular o desenvolvimento deste estado-nação continental. O desenvolvimento regional característico dos planos do período nacional-desenvolvimentista destaca o expoente Celso Furtado no pensamento nacional acerca das estruturas produtivas brasileiras, seus eixos de concentração e maneiras de escoamento de disparidades histórico-estruturais, numa abrangência inquiridora da natureza de regiões e nações.

Pragmaticamente analisando os resultados da análise deste trabalho, em síntese, o referencial global da modernização sustenta as visões em desenvolvimento no país e seus desdobramentos inter-regionais, de modo que no modelo neoliberalista dos anos 90 muitas das estruturas de indústria e serviços brasileiros foram desmanteladas para propiciar abertura ao capital estrangeiro, trazendo também a expropriação sobre a nossa dependência externa, conjuntamente à negligência das demandas dos grupos menores, como os pequenos produtores rurais. O FCO propõe modernização aos pequenos e aos grandes, aos já dinâmicos e aos estagnados. O referencial do FCO para a atuação num desenvolvimento benéfico – aos tomadores, produtores, cidadãos e instituições – é a modernização que se financia, porque os próprios benefícios/lucros pagam o custo de ter que desenvolver seu atraso e o atraso coletivo.

O poder público do Brasil “compra” a ideia de que a modernização significa um país mais “civilizado”, de índices sociais melhores, com menos violência e, especialmente, com estruturas comerciais sólidas que possam deliberar *vis-à-vis* com outros países de “economia forte” – pode-se dizer que vendo o mundo por lentes eurocêtricas e norte-americanizadas, em que a modernização serve à produção de riqueza, ao dinamismo do mercado, à competitividade. É este também o interesse dos representantes dos setores empresariais, e interesse dos

³⁴ Fundamentos normativos: Art. 3º da Lei nº 7.827 e Art. 5º da Portaria MI nº 379/2013.

representantes rurais: acesso a tecnologia de ponta a baixo custo, aumento da produção, aumento dos lucros e riquezas próprias. E aos pequenos representantes empresariais, resta o intento do aumento da produção e lucro, de modo a se aprimorar e modernizar para competir entre os maiores, visando mercados vantajosos. E aos pequenos produtores rurais resta a sombra sob os grandes latifundiários; sejam quais forem as condições, incumbe a eles se modernizarem.

A ação pública do desenvolvimento regional do Centro-Oeste promovida pelo FCO apresenta números positivos crescentes a cada ano; a PNDR, contudo, manteve-se praticamente imutável entre 2007 e 2018 em suas estratégias, como as tipologias, para movimentar a economia do Centro-Oeste. O montante disponibilizado pelo FCO cresce continuamente, independente da alteração das estratégias, do monitoramento ou do redesenho da ação pública. Fica evidente que, sim, o meta-instrumento FCO enquanto instrumento da PNDR tem sua ação pública especialmente pautada no crescimento econômico e nos seus desdobramentos, que se tem como bastante positivos, como geração de trabalho (também informal) e acréscimo ao PIB.

Entretanto, não é racionalmente lógico que a concentração de renda representa desigualdades entre municípios, desigualdades dentro das regiões e desigualdades entre as regiões brasileiras? Seria coerente disponibilizar recursos que, ao final das contas e medidas, beneficiam os já grandes possuidores/acumuladores de renda no Brasil? A ideia seria de que estes, grandes, impulsionam a região, portanto? O discurso da priorização estratégica dos recursos a quem tem menos renda para promover o desenvolvimento regional e a integração nacional não se evidencia nesses resultados, ao passo que a grande desigualdade de renda permanece na região Centro-Oeste e aumenta, em Brasília, em 2018.

É importante pensar nas estratégias brasileiras de desenvolvimento, de maneira ampla, de modo a elucidar seus princípios: a modernização empreendida é efetivamente para quem? Para beneficiar brasileiros e brasileiras em meio às desigualdades, para as metas internacionais, para os investidores externos, para os médios/grandes empresários, para usufruto final do financiamento político? Para os pequenos tomadores de um país “subdesenvolvido”?

Também: modernização empreendida para o quê? Estamos de fato seguindo um plano convergente de integração ou continuamos a explorar a ação pública do desenvolvimento, regional e nacional, sob moldes colonizadores, exploradores, eurocêntricos, guiados pelas possibilidades da expansão do comércio – tal qual o cenário que inaugura a Era Moderna, por volta dos anos 1500? O referencial global da modernização sintetiza as matrizes cognitivas da ação pública do FCO enquanto meta-instrumento do desenvolvimento do Centro-Oeste.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O FCO, como meta-instrumento, é avaliado por avaliações de impacto do IPEA – embora irregulares no tempo, por relatórios de gestão do BB, relatórios e pareceres da Sudeco e do MI, inclusas suas secretarias, e foi alvo deste estudo – utilizando os citados dispositivos de avaliação da ação pública – com a intenção de desvelar a atuação do FCO na sociedade brasileira, no desenvolvimento da região e na contribuição sobre a redução estrutural da desigualdade social, uma vez estabelecido como instrumento de crescimento brasileiro perante a restauração da Democracia em 1980, a promulgação da Constituição Federal de 1988 – a denominada Constituição Cidadã, as crises dos anos 90 – que estruturaram a geração que hoje, assume a atividade política pela autoconscientização, ativismo/militância, rodas de conversa, meios de representatividade e formas diversas de existência dentro do Estado contemporâneo, hoje marcado pela quebra de um mandato eletivo singular – da Presidenta Dilma Rousseff, que destemidamente lutou pelos nobres ideais nacionais que cabiam à época serem discutidos abertamente, democraticamente.

Em 2018, o FCO apresenta alterações em seu texto programático, destacadas oficialmente em fonte de cor vermelha: troca a referência à Política Nacional de Desenvolvimento Regional pelas “políticas setoriais e macroeconômicas do Governo Federal”. No mesmo contexto, o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (2007-2020) é agora denominado Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste.

Foi ideia fundante deste trabalho a pressuposição essencial de que detalhes lexicais, mesmo os sutis, importam ao contexto de uma gramática político-econômica nacional. Desde 2014, até os referidos momentos de 2018, o FCO previsto ao desenvolvimento regional para cada exercício, ao longo de quatro anos e meio, entre três turbulentas execuções dos mandatos, apresenta em seus dizeres introdutórios singular saudação ao desenvolvimento da região:

o BB renova o propósito de apoiar os investimentos dos setores produtivos e, assim, contribuir para o crescimento econômico e o desenvolvimento social da Região Centro-Oeste.³⁵

O discurso do FCO, apresentado neste trabalho, expressa a modernização como norte para o desenvolvimento regional. Logo, podemos olhar o FCO como investidor do desenvolvimento intra-regional e inter-regional do Centro Oeste, pela ótica da necessidade da ação estatal nessas questões; e podemos vê-lo como instrumento destinado a suprir,

³⁵ Fonte: BRASIL, MI, 2018. Disponível também nas demais Programações do FCO no período analisado.

prioritariamente, lacunas industriais e infraestruturais, pressagiando que no decorrer dessas etapas se dará o crescimento econômico brasileiro, cabendo rumar a maior alinhamento à hegemonia dos países centrais ou maior integração aos países também periféricos aproximados.

Enquanto tem a modernização como guia para a atividade produtiva, o FCO segue o conceito de que máquinas mais modernas produzem mais rápido e com maior qualidade, sendo mais eficientes. Essa modernização aplicada à outra ideia fundante do FCO, indústria, gera a reflexão de que a modernização da indústria brasileira focada em tecnologias melhores, máquinas mais modernas, reflete a ideia que se teve no século das luzes, por Adam Smith, de que a riqueza das nações daí surgiria – da especialização do trabalho. A industrialização no Brasil foca na modernização porque acredita que necessita produzir mais, de forma mais e mais competitiva, para ter/recuperar lugar entre as economias mais fortes do globo.

Logicamente no século XXI tem-se outros fatores acoplados a essa industrialização pela modernização, a incorporação de serviços já absorvidos por máquinas, os direitos humanos, gestão de pessoas, mas ainda continuamos, daqui da América Latina, ansiando por acesso a tecnologias novas, continuamos vendo o “progresso” exterior sem poder participar da arena pois nossas vozes valem menos, nossa economia vale menos e devido a isso nosso povo deve seguir: seguir em busca do desenvolvimento, ou seguir sempre atrás dos países centrais?

As diversidades sócio-históricas das regiões precisam ser tomadas em conta de maneira estratégica e integrada; não basta estabelecer valores e percentuais engessados para que os recursos por si mesmos atuem sobre as desigualdades que envolvem a região. Da mesma forma, por mais que se promovam estudos próprios de cada continente ou nação, não é suficiente para o desenvolvimento do mundo a tratativa moderna de universalizar metas. Cada país, em suas peculiaridades, tem suas prioridades – e por mais difícil que seja, em gestão ou planejamento, visualizá-las, é essencialmente colonizador ceder as prerrogativas de todo e qualquer povo ao poder hegemônico global. A governança global é uma realidade, tanto quanto o apagamento histórico das identidades locais. Em tempos modernos, a macro realidade impõe *standards* e a realidade de cada ação pública possui atores desvinculados de sua cultura, que veem a modernização muito menos como um conceito que representa nossa época – de guerras, genocídios, escassez e soberba modernas – mas essencialmente como um “sonho de consumo”.

Financiar a modernização, enquanto país subdesenvolvido, fomenta os empreendimentos locais e gera emprego e renda, embora bastantes empregos informais; fornece aos grandes detentores de terras recursos a ótimas taxas para engrandecer suas iniciativas; gera maquinarias alinhadas, a fim de acabar com as desigualdades entre os eixos produtivos das regiões, sendo a modernização da infraestrutura predominantemente obras, ainda. A reforma

agrária não remete à modernização ou, pelo menos, os representantes rurais não falam por ela. Ao Pronaf é dada a função de modernizar, também, os pequenos agricultores familiares. A realidade posta é a de que as grandes terras dadas a grandes recursos, prosperam.

Sob a égide do desenvolvimento pela modernização, pela expansão da indústria, destacadamente do agronegócio, dos comércios, serviços e desenvolvimento científico-tecnológico no âmbito das atividades produtivas, existem muitas demandas continuamente presentes e supridas de forma escassa, mesmo invisibilizadas, desde os anos 90, acompanhados do sócio-histórico estruturalismo das tomadas do poder público pelo autoritarismo, do corporativismo, patrimonialismo e institucionalização carente de gestão pública estratégica.

O conceito de governança decorre da constatação de que diversas políticas públicas têm problemas sérios de efetividade devido a falhas de planejamento, problemas técnicos, implementação deficiente e pela ação de grupos de interesse contrários a reformas, por exemplo. A coordenação dos atores estatais rurais, empresariais, intersetoriais/transversais, atores não-estatais e *standards* de organismos internacionais constrói objetivos coletivamente, em que também se formam de modo compartilhado os referenciais da ação pública, que representa um consenso entre forças multiniveladas.

O FCO coordena as vozes do desenvolvimento regional na utilização desse sentido de ação pública, como meta-instrumento que incide em fins comuns a uns, a outros, conjuntamente, em torno da dinâmica de instrumentos, dispositivos e microdispositivos da ação pública de financiar o desenvolvimento da região Centro-Oeste sob diretrizes tais quais as da PNDR e PRDCO. O FCO viabiliza interfaces entre governo e sociedade, como o crédito, o desenvolvimento produtivo, a busca dos ideais sociais expressos em suas normas, a geração de emprego e renda e índices socioeconômicos, produzindo por si só novos instrumentos.

Como limitações desta pesquisa, em especial, posso elencar três pontos:

- a) O estabelecimento de maior rigor metodológico na conceituação de estados-nações, países, Estados e poder público poderia ter sido mais proveitoso às(aos) leitores, pois sob a contemporânea governança global aplicar melhor essas lentes bem acrescentam à discussão macroeconômica e internacionalista do desenvolvimento. Entretanto, a possibilidade de empreender estudo neste tema costurando a amplitude entre as intra-regiões nacionais e os macro-contextos globais, podendo explorar a cobertura sócio-histórica do desenvolvimento no Brasil, considerando o prisma histórico-estrutural da literatura é algo consideravelmente satisfatório à conclusão desta monografia.
- b) Com relação ao *software* Iramuteq, é ainda necessário igualar determinadas palavras manualmente, como “projeto” e “projetos” devem ser alterados para que se tornem uma

forma só; assim como palavras compostas, que vem ser unidas pelo caractere *underline* de modo a não comprometer o contexto nem os resultados das análises;

- c) Pesarosamente destaco a ausência da discussão acadêmica em torno de Desenvolvimentos Alternativos entre os modelos de desenvolvimento possíveis no mundo ocidental, ou/e no globo, como contraposição à oscilação da intervenção estatal no espectro de firme a ausente. As crises, em sentido amplo, dos conceitos de civilização, eurocentrismo, estado-centrismo, dependência, descolonização, descobrimento e desenvolvimento são dignas de adequado desvelamento de seus princípios orientadores, também, contemplando a diversidade dos atores que buscam um ajustamento interno no bojo da globalidade contemporânea.

Reconhecer os referenciais contemporâneos do desenvolvimento regional, como os do Centro-Oeste no caso deste trabalho, esclarece às(aos) analistas e gestores de políticas públicas em que medida a aplicação dos recursos orçados a uma ação pública pode ser elucidada para a efetividade de seus objetivos e metas e para aferir seus efeitos sobre o desenvolvimento social de uma região, por exemplo, a médio-longo prazo, não exclusivo o contexto imediato.

Ao compreender dinâmicas de interação multiníveis, captando o direcionamento de interesses confluentes sobre um mesmo objeto, pode-se cotejar de forma mais sólida posicionamentos atoriais reformistas e/ou conservadores. No âmbito institucional, pode-se utilizar a perspectiva das matrizes cognitivas sobre a gestão pública para adensar a dinâmica particular que as regras/normas e rotinas/procedimentos impõem às interações entre os múltiplos atores, não apenas públicos, mas sobretudo interligados em redes atoriais que transcendem o Estado. As interações da ação pública gravitam em torno de recursos e estratégias; compreender as representações cognitivas e normativas de toda a dinâmica da ação pública promove o planejamento estratégico, se empreendido, a partir disso.

Perspectivando o contexto do desenvolvimento regional, objetivar suprir as lacunas nacionais como passe a uma boa experiência no mercado livre demonstra a lógica do subdesenvolvimento, da introjeção do reconhecimento da escassez e da diferença perante o estrangeiro balizado pela pobreza conterrânea. Figurar uma agenda eurocentrada sobre os princípios que os países periféricos, incluindo o Brasil, têm de si próprios, representa a opressão sócio-histórica que fora instituída até o cerne do reconhecimento de si enquanto estrutura do sistema capitalista. Não surpreendem realinhamentos neoliberais em localizações macroeconômicas precisas, nem as primaveras que desvelam essas representações de uma crise sistêmica em torno do fictício capital, que move o mercado, os países, as regiões e as pessoas.

REFERÊNCIAS

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 04 set. 2017.

_____. **Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989**. Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal. 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7827.htm>. Acesso em: 04 set. 2017

_____. **Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR e dá outras providências. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6047.htm>. Acesso em: 07 set. 2017.

_____. **Lei Complementar nº 129, de 08 de janeiro de 2009**. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste – Sudeco. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp129.htm>. Acesso em: 06 out. 2017.

_____. **Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12593.htm> Acesso em: 04 fev. 2018

_____. **Decreto nº 8.277, de 27 de junho de 2014**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste - Sudeco. 2014. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8277.htm>. Acesso em: 14 nov. 2017

_____. **Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13249.htm>. Acesso em: 04 fev. 2018

_____. **Decreto nº 8.980, de 1º de fevereiro de 2017**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Integração Nacional. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D8980.htm>. Acesso em: 14 nov. 2017.

_____. **Portaria nº 34, de 18 de janeiro de 2018.** Atualiza o mapa referencial das desigualdades regionais como o identificado no item 7 da Nota Técnica n. 52/CGMA/DPDR/SDR/MI. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=19/01/2018&jornal=515&pagina=28> >. Acesso em: 02 jun. 2018

_____. Banco do Brasil S.A. **Cartilha FCO.** 2017. Disponível em: <http://www.bb.com.br/docs/pub/gov/dwn/CartilhaFCO.pdf> >. Acesso em: 09 set. 2017.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais Vol. 1.** 2014. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20698&catid=111&Itemid=7 >. Acesso em: 15 mar. 2018

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).** Guilherme Mendes Resende. Brasília. 2017. Ipea.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Financiamento Do Desenvolvimento Regional.** 2013. Disponível em: http://mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=905a5c89-8f36-447b-b604-c1a73a58df26&groupId=10157 >. Acesso em: 12 mar. 2018

_____. Ministério da Integração Nacional. **Programação FCO 2013.** 2013. Disponível em: <http://mi.gov.br/documents/10157/3811219/Programacao-fco2013-1-Ed-Dez2013.pdf/a7826e77-eaef-4947-b03d-2d8412a78e9b> >. Acesso em 03 set. 2017.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Programação FCO 2014.** 2014. Disponível em: <http://mi.gov.br/documents/10157/3811219/Programac%C2%BFa%C2%BFo+do+FCO+para+2014+-+1%C2%AA+Edic%C2%BFa%C2%BFo+-+Dez2014.pdf/c0428b84-df02-4068-87b8-251eed529b51> >. Acesso em 03 set. 2017.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Programação FCO 2015.** 2015. Disponível em: <http://mi.gov.br/documents/10157/3679230/Programa%C3%A7%C3%A3o+do+FCO+para+2015+-+1%C2%AA+Edi%C3%A7%C3%A3o+-+Fev2015+-+Atualizada+at%C3%A9+12.03.2015+-+Vers%C3%A3o+revisada.pdf/c17b1cec-f3b8-444b-860a-e19ccfe55558> >. Acesso em 03 set. 2017.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Programação FCO 2016.** 2016. Disponível em: <http://mi.gov.br/documents/10157/3811219/FCO+-+Programa%C3%A7%C3%A3o+2016.11.01.pdf/c0002561-b53d-4932-aa37-0f138240a11f> >. Acesso em 03 set. 2017.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Programas e Ações da Secretaria de Desenvolvimento Regional.** 2016. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/web/guest/programas-e-aco-es-sdr> >. Acesso em 7 mar. 2018.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Informativo de Fundos Regionais e Incentivos**

Fiscais. 2017. Disponível em:

<http://www.mi.gov.br/documents/10157/816482/CADERNO_INFO_Completo_2017.pdf/9924dc62-c47f-499b-8812-0b4b681de691>. Acesso em 07 set. 2017.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Informativo fevereiro 2017.** 2017a. Disponível em:

<http://www.integracao.gov.br/documents/10157/816482/CADERNO_INFO_Completo_2017.pdf/9924dc62-c47f-499b-8812-0b4b681de691>. Acesso em 14 nov. 2017.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Programação FCO 2017.** 2017b. Disponível em:

<http://mi.gov.br/documents/10157/3811219/Programa%C3%A7%C3%A3o_FCO_06_11.pdf/cc1d2a46-7e73-48cf-87f1-7642fa254e70>. Acesso em 03 set. 2017.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Programação FCO 2018.** 2018. Disponível em:

<http://mi.gov.br/documents/10157/3811219/Programa%C3%A7%C3%A3o_2018_31_01.pdf/f8b952569-8db6-4ba0-a0a4-f6b4ba9b2c44>. Acesso em 04 abr. 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. 2018a. **O que é o PPA.**

Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/planejamento-governamental/plano-plurianual-ppa/o-que-eacute-o-ppa> >. Acesso em 16 de mai. 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. 2018b. **Como aderir ao SEI.**

Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/pensei/como-aderir>>. Acesso em 02 de mar. de 2018

_____. Portal Brasileiro de Dados Abertos. **Plano Plurianual 2016-2019 - Programação Qualitativa.** 2018. Disponível em: <<http://dados.gov.br/dataset/plano-plurianual-2016-2019-programacao-qualitativa>> . Acesso em: 04 fev. 2018

_____. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. **O que é Agricultura Familiar.** 2018. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/o-que-e-agricultura-familiar>>. Acesso em: 04 fev. 2018.

_____. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. **Sobre o Programa.** 2018. Disponível em: < <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-creditorural/sobre-o-programa> >. Acesso em: 04 fev. 2018.

_____. Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste. **Apresentação Sudeco.**

2017a. Disponível em: <<http://www.Sudeco.gov.br/web/guest/apresentacao>>. Acesso em 14 nov. 2017.

_____. Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste. **Institucional.** 2017b.

Disponível em: <<http://www.sudeco.gov.br/institucional>>. Acesso em 10 abr. 2018.

_____. Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste. **PDCO**. 2017c. Disponível em: <<http://www.Sudeco.gov.br/pdco>>. Acesso em 13 jan. 2018.

_____. Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste. **Relatórios de Gestão e Contas Anuais**. 2018d. Disponível em: <<http://www.sudeco.gov.br/relatorio-de-gestao-e-ou-contas-anuais>> . Acesso em: 12 mar. 2018.

_____. Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste. **Histórico**. 2018e. Disponível em: <<http://www.sudeco.gov.br/historico>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

CAMARGO, Brígido Vizeu; JUSTO, Ana Maria. **Iramuteq: um software gratuito para análise de dados textuais**. Temas psicol., Ribeirão Preto, v. 21, n. 2, p. 513-518, dez. 2013. Disponível em <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-389X2013000200016&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 16 mai. 2018.

CARDOSO JR, José Celso. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2011.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada**. Unesp, 2004.

CRUZ, Fernanda Natasha Bravo. **Conselhos nacionais de políticas públicas e transversalidade: (des) caminhos do desenvolvimento democrático**. 2017. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/24308/3/2017_FernandaNatashaBravoCruz.pdf>. Acesso em: 30 set. 2017.

DE SOUZA PIRES, Murilo José. **Diagnóstico Do Fundo Constitucional De Financiamento Do Centro-Oeste (Fco)**. Planejamento e Políticas Públicas, n. 49, 2016.

DINIZ, Clélio Campolina. **Celso Furtado e o desenvolvimento regional**. Nova economia, v. 19, n. 2, p. 227-249, 2009.

ESTEVA, Gustavo. **Desenvolvimento**. In: SACHS, Wolfgang. Dicionário do Desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder. Petrópolis: Vozes, 2000.

FOUCAULT, Michel, 1926-1984. **Do governo dos vivos: Curso no Colège de France, 1979-1980: excertos** / Michel Foucault; organização de Nildo Avelino. São Paulo: Centro de Cultura Social; Rio de Janeiro: Achiamé, 2ª edição. 2011.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. **Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil**. Revista de economia e sociologia rural, v. 52, p. 125-146, 2014.

IVO, Anete B. L. **O paradigma do desenvolvimento: do mito fundador ao novo desenvolvimento**. Caderno CRH. Salvador: EDUFBA, v. 25, n. 65, p. 187-210. 2012.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick; SARMENTO, George. **Sociologia da Ação Pública**. EDUFAL. 2012.

MARIETTO, M. L. **Observação participante e não participante**. Working Paper. São Paulo, UNINOVE, 2014.

MARTINS, Carlos Eduardo. **Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina**. Boitempo. Editorial, 2015.

DE SOUZA MINAYO, Maria Cecília. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Editora Vozes Limitada, 2011.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Educat, 2002.

NASCIMENTO, Adriano Roberto Afonso do; MENANDRO, Paulo Fabrício Meira. **Análise lexical e análise de conteúdo: uma proposta de utilização conjugada**. Estudos e pesquisas em psicologia, v. 6, n. 2, p. 72-88, 2006.

PANIAGO, Maria Cristina Soares. **Keynesianismo, neoliberalismo e os antecedentes da “crise” do Estado**. In: Marx, Mészáros e o Estado. São Paulo, Instituto Lukács, 2012.

PINHEIRO, Vinícius C. **Modelos de desenvolvimento e políticas sociais na América Latina em uma perspectiva histórica**. Planejamento e Políticas Públicas, v. 12, 1995.

SALVIATI, M.E. **Manual do Aplicativo Iramuteq** (versão 0.7 Alpha 2 e R Versão 3.2.3). Compilação, organização e notas de Maria Elisabeth Salviati. 2017. Disponível em: <<http://iramuteq.org/documentation/fichiers/manual-do-aplicativo-iramuteq-par-maria-elisabeth-salviati>>. Acesso em: 19 nov. 2017

STEINBERGER, Marília. **Região Centro-Oeste: uma visão geopolítica**. Sociedade e Cultura, v. 3, n. 1-2, 2000.

Disponível em: <<https://revistas.ufg.br/fchf/article/view/455>>. Acesso em: 04 jun. 2018

APÊNDICES

Apêndice A – Roteiro de entrevista semi-estruturada

Roteiro da entrevista semiestruturada realizada na SFRI/MI em 13 de abril de 2018.

1. Como você entende a estrutura organizacional e os modos de coordenação entre as instituições do FCO?
2. Há atores - governamentais ou não - que têm influência sobressalente nas decisões do FCO, na sua percepção? Quais? E de que maneira esses órgãos/entes exercem influência?
3. Você já foi a uma reunião do Condrel/Sudeco?
 - a. Se sim, com relação à dinamicidade da reunião, você acha que ela é adequada para a representação de todos os interesses envolvidos no sucesso da programação do Fundo? Por que?
 - b. Você mudaria algo dessas reuniões, se coubesse a você?
4. Considera que as prioridades do FCO são deliberadas em reunião do Condrel/Sudeco?
5. Que dificuldades você percebe na execução/eficácia do Fundo, tanto no contexto intersetorial como no contexto da atuação do MI?
6. Na busca pelo desenvolvimento econômico do Centro-Oeste, quais metas você elenca como mais relevantes do Fundo?
7. Como você percebe a atuação do FCO na redução das desigualdades sociais regionais?

Apêndice B – Corpus textual utilizado para as análises FCO 2014-2018

Conteúdo do *corpus textual* utilizado para as análises estatístico-textuais do Iramuteq.

**** *ano_2014 *gov_dilma

PRIORIDADES GERAIS, SETORIAIS E ESPACIAIS Agricultura familiar, Política de Reforma Agrária, mini e pequenos produtores rurais, empreendedores individuais e às micro e pequenas empresas, cooperativas e associações. Alto grau de geração de emprego e renda, economia solidária, dinamização do mercado local, Redução das desigualdades intra e inter_regionais, Preservação e recuperação do meio ambiente, reflorestamento_recomposição de matas ciliares, recuperação de áreas degradadas, Tecnologias inovadoras, geração_difusão de novas tecnologias nos setores empresarial e agropecuário, Projetos agropecuários de produção integrada, Setor de turismo, implantação_expansão_modernização de empreendimentos turísticos nas cidades_sedes da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e áreas de influência. Redução das desigualdades regionais em espaços prioritários segundo a PNDR.

**** *ano_2015 *gov_dilma

PRIORIDADES GERAIS, SETORIAIS E ESPACIAIS Agricultura familiar, Política de Reforma Agrária, mini e pequenos produtores rurais, empreendedores individuais e às micro e pequenas empresas, cooperativas e associações. Alto grau de geração de emprego e renda, economia solidária, estruturação e o fortalecimento das cadeias produtivas, contribuindo para a dinamização do mercado local. Redução das desigualdades intra e inter_regionais. Preservação e recuperação do meio ambiente, reflorestamento_recomposição de matas ciliares, recuperação de áreas degradadas. Tecnologias inovadoras, geração_difusão de novas tecnologias nos setores empresarial e agropecuário. Projetos agropecuários de produção integrada. Setor de turismo, implantação_expansão_modernização de empreendimentos em polos turísticos, projetos da indústria de alimentos, projetos dos setores comercial e de serviços. adensamento_complementaridade_consolidação da cadeia agroalimentar e dos polos agroindustriais. distribuição de insumos e bens de capital essenciais ao desenvolvimento agroindustrial corretivos, fertilizantes, máquinas etc. Instalação_ampliação_modernização de empreendimentos médicos_hospitalares. Instalação_ampliação_modernização de estabelecimentos de ensino e de prática de esportes. Empreendimentos comerciais_serviços

deficientes tecnologicamente_modernização. projetos desenvolvimento da agropecuária irrigada. Redução das desigualdades regionais em espaços prioritários segundo a PNDR.

**** *ano_2016 *gov_interino

PRIORIDADES GERAIS, SETORIAIS E ESPACIAIS mini, pequenos e pequeno_médio tomadores, inclusive de apoio a empreendedores individuais e à agricultura familiar, alto grau de geração de emprego e renda, economia solidária, estruturação e o fortalecimento das cadeias produtivas, de alianças mercadológicas e de arranjos produtivos locais, contribuindo para a dinamização do mercado local e regional. redução das desigualdades intra e inter_regionais. conservação e proteção do meio ambiente, recuperação de áreas degradadas_alteradas, reserva legal, matas ciliares, preservação permanente, recuperação de vegetação nativa, desenvolvimento de atividades sustentáveis, projeções de integração lavoura_pecuária_floresta. tecnologias inovadoras, geração_difusão de novas tecnologias nos setores empresarial e agropecuário. projetos agropecuários de produção integrada. introdução de inovações tecnológicas nos sistemas produtivos, desenvolvimento tecnológico, infraestrutura de pesquisa e desenvolvimento, aquisição de equipamentos, aquisição de licenças de uso de tecnologias_processos, atividades de proteção do conhecimento. setor de turismo, implantação_expansão_modernização de empreendimentos em polos turísticos. projetos da indústria prioritariamente atividades industriais, adensamento_complementaridade_consolidação da cadeia produtiva da indústria de alimentos e bebidas, vestuário, mobiliário, metal_mecânico, editorial e gráfico, fármacos e químico, construção civil e tecnologia da informação e áreas de desenvolvimento econômico, atividades industriais estratégicas consolidação parques industriais, projetos dos setores comercial e de serviços, prioritariamente atividades comerciais e de serviços voltadas para o adensamento_complementaridade_consolidação da cadeia agroalimentar e dos polos agroindustriais e industriais, Distribuição de insumos e bens de capital essenciais ao desenvolvimento agroindustrial corretivos, fertilizantes, máquinas etc, Instalação_ampliação_modernização de empreendimentos médicos_hospitalares, instalação_ampliação_modernização de estabelecimentos de ensino, de aperfeiçoamento profissional e de prática de esportes. empreendimentos comerciais_serviços defasados tecnologicamente _ modernização, apoio a empreendimentos não_governamentais de infraestrutura em abastecimento de água. projetos desenvolvimento da agropecuária irrigada e para o armazenamento e distribuição de água, apoio ao desenvolvimento da pesca e aquicultura.

redução das desigualdades regionais em espaços prioritários segundo a PNDR. projetos que utilizem fontes alternativas de energia.

**** *ano_2017 *gov_temer

PRIORIDADES GERAIS, SETORIAIS E ESPACIAIS mini, pequenos e pequeno_médio tomadores, inclusive de apoio a empreendedores individuais e à agricultura familiar. alto grau de geração de emprego e renda, economia solidária, estruturação e o fortalecimento das cadeias produtivas, de alianças mercadológicas e de arranjos produtivos locais, contribuindo para a dinamização do mercado local e regional. redução das desigualdades intra e inter_regionais, segurança alimentar, produção de alimentos para o país. conservação e proteção do meio ambiente, recuperação de áreas degradadas_ alteradas, reserva legal, matas ciliares, preservação permanente, recuperação de ivervegetação nativa, desenvolvimento de atividades sustentáveis, projeções de integração lavoura_pecuária_floresta. tecnologias inovadoras, geração_difusão de novas tecnologias nos setores empresarial e agropecuário. projetos agropecuários de produção integrada, da armazenagem de grão, da pesca e da aquicultura. introdução de inovações tecnológicas nos sistemas produtivos, desenvolvimento tecnológico, infraestrutura de pesquisa e desenvolvimento, sistemas de logística reversa, aquisição de equipamentos, aquisição de licenças de uso de tecnologias_processos, atividades de proteção do conhecimento. setor de turismo, implantação_expansão_modernização de empreendimentos em polos turísticos. projetos da indústria prioritariamente de atividades industriais de adensamento_complementaridade_consolidação da cadeia produtiva da indústria de alimentos e bebidas, vestuário, mobiliário, metal_mecânico, editorial e gráfico, fármacos e químico, construção civil e tecnologia da informação e áreas de desenvolvimento econômico. atividades industriais estratégicas consolidação parques industriais e indústria de defesa. projetos dos setores comercial e de serviços, prioritariamente atividades comerciais e de serviços voltadas para o adensamento_complementaridade_consolidação da cadeia agroalimentar e dos polos agroindustriais e industriais. distribuição de insumos e bens de capital essenciais ao desenvolvimento agroindustrial corretivos, fertilizantes, máquinas etc, instalação_ampliação_modernização de empreendimentos médicos_hospitalares, instalação_ampliação_modernização de estabelecimentos de ensino, de aperfeiçoamento profissional e de prática de esportes. empreendimentos comerciais_serviços defasados tecnologicamente _ modernização. projetos desenvolvimento de agricultura irrigada, armazenagem de grãos, da pesca e da aquicultura. apoio a empreendimentos não_governamentais de infraestrutura em abastecimento de água e de tratamento de esgoto e

efluentes. criação de novos centros, atividades e polos dinâmicos (em áreas interioranas) redução das disparidades intra e inter_regionais de renda e infraestrutura urbana . implantação de centros administrativos prestação de serviços ofertados poder público. redução das desigualdades regionais em espaços prioritários segundo a PNDR. projetos que utilizem fontes alternativas de energia, contribuindo para diversificação da base energética.

**** *ano_2018 *gov_temer

PRIORIDADES GERAIS, SETORIAIS E ESPACIAIS Apoio prioritário aos projetos mini e pequenos produtores rurais, suas associações, suas cooperativas e da agricultura familiar. micro e pequenas empresas, inclusive empreendedores individuais. alto grau de geração de empregos formais e renda e_ou da economia solidária e_ou que possibilitem a estruturação e o fortalecimento de cadeias produtivas locais. projetos que contribuam com a segurança alimentar e_ou produção de alimentos para o país. conservação e proteção do meio ambiente, recuperação de áreas degradadas_ alteradas, reserva legal, matas ciliares, preservação permanente, recuperação de vegetação nativa, desenvolvimento de atividades sustentáveis, projeções de integração lavoura_pecuária_floresta. tecnologias inovadoras, geração_difusão de novas tecnologias nos setores empresarial e agropecuário, e projetos de apoio a biossegurança. setor de turismo, implantação_expansão_modernização de empreendimentos em polos turísticos. projetos da indústria, prioritariamente atividades industriais, adensamento_complementaridade_consolidação da cadeia produtiva da indústria de alimentos e bebidas, vestuário, mobiliário, metal_mecânico, editorial e gráfico, fármacos e químico, construção civil e tecnologia da informação e áreas de desenvolvimento econômico. atividades industriais estratégicas consolidação parques industriais e a indústria de defesa. projetos dos setores comercial e de serviços, prioritariamente, atividades comerciais e de serviços voltadas para o adensamento_complementaridade_consolidação da cadeia agroalimentar e dos polos agroindustriais e industriais, distribuição de insumos e bens de capital essenciais ao desenvolvimento agroindustrial corretivos, fertilizantes, máquinas etc, instalação_ampliação_modernização de empreendimentos médicos_hospitalares, instalação_ampliação_modernização de estabelecimentos de ensino, de aperfeiçoamento profissional e de prática de esportes. empreendimentos deficientes tecnologicamente e que necessitem de modernização, projetos desenvolvimento de agricultura irrigada, armazenagem de grãos, da pesca e da aquicultura, apoio a empreendimentos não_governamentais de infraestrutura em abastecimento de água e de tratamento de esgoto e efluentes, criação de novos centros, atividades e polos dinâmicos em áreas interioranas redução das disparidades intra e

inter_regionais de renda e infraestrutura urbana, implantação de centros administrativos, prestação de serviços ofertados pelo poder público, redução das desigualdades regionais em espaços prioritários segundo a PNDR. projetos que utilizem energia elétrica de fontes alternativas de energias renováveis solar, pequena central hidrelétrica_pch, centrais geradoras hidrelétricas_cgh, biomassa e biogás, contribuindo para a diversificação da base energética. com eficiência e que promovam a modernização e atualização das instalações através de utilização de equipamentos com tecnologias mais avançadas e mais eficientes, proporcionando também a redução do consumo de energia elétrica, com ênfase na efficientização dos sistemas de iluminação, ar condicionado, motores elétricos, elevadores, sistemas ventilação e de aquecimento.

ANEXOS

Anexo A – Circunscrição dos Fundos Constitucionais de Financiamento

FCO, FNE e FNO – Desenvolvimento em intra-regiões e inter-regiões do Brasil.

Fonte: DE SOUZA PIRES, p. 266, 2016.

